ÅBO AKADEMIS FÖRLAG — ÅBO ACADEMY PRESS

# Statsbygge och distriktsförvaltning

av

*LARS WESTERLUND*

1989

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

# Statsbygge och distriktsförvaltning

av

*LARS WESTERLUND*

AKADEMISK AVHANDLING
som med tillstånd av Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi
framläggs till offentlig granskning i Brahe-auditoriet
fredagen den 29 september 1989 kl. 12

ÅBO 1989

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG — ÅBO ACADEMY PRESS

STATSBYGGE OCH DISTRIKTSFÖRVALTNING

# Statsbygge och distriktsförvaltning

av

*LARS WESTERLUND*

ÅBO 1989

ÅBO AKADEMIS FÖRLAG — ÅBO ACADEMY PRESS

**CIP Cataloguing in Publication**

**Westerlund,** Lars

Statsbygge och distriktsförvaltning / av Lars Westerlund. - Åbo : Åbo Akademis förlag, 1989.
Diss. : Åbo Akademi. — Summary.
ISBN 951-9498-52-4
UDK 342:352/354(043)

ISBN 951-9498-52-4

Åbo Akademis kopieringscentral
Åbo 1989

**Till läsaren**

Möjligheten att bedriva forskarstudier i statsrätt och folkrätt vid Åbo Akademi har inte existerat mer än ett decennium. Under denna tid, som jag kunnat följa på nära håll, har det författats några tiotal pro gradu-avhandlingar och en knapp handfull licentiatavhandlingar. Även om skalan varit i miniatyr har tiden nu hunnit fram till den första doktorsavhandlingen. Eftersom jag själv varit med längst gissar jag att ingen bättre känner till skillnaden mellan då och nu. Samtidigt är det uppenbart att det ännu kommer att ta tid innan rättsvetenskapen vid Åbo Akademi måhända förmår börja spela också någon betydande roll.

Förtjänsten av nydaningen tillkommer i främsta rummet professor Allan Rosas som framgångsrikt arbetat för att stärka statsrättens och folkrättens verksamhetsförutsättningar och bygga upp en långsiktigare forskningsverksamhet. För vår elvaåriga bekantskap har jag att tacka honom mycket konkret. Han har gjort det möjligt för mig att vara verksam vid Åbo Akademi.

Under en stor del av detta decennium har jag varit inhyst bland sociologer, socialvetare och kvinnoforskare i Åhuset. Detta arrangemang har passat mig alldeles utmärkt och husets särskilda miljö har helt visst även satt sin prägel på mitt skrivande. Då jag nu lämnat denna gemenskap för de utvidgade och renoverade utrymmen Rättsvetenskapliga institutionen erhållit i Domvillan får jag tacka också kollegorna i Åhuset för den gågna tiden. Jag är även tacksam för att Åbo Akademis Förlag publicerat min undersökning.

Åbo, Domvillan den 31 maj 1989 Lars Westerlund

Administration is rooted in the earth.

James W. Fesler

**Innehåll** **sid**


**I. Inledning** **1**
1. Undersökningens tematik 1
2. Problemformulering 3

2.1. Statsbegreppets problematik 3
2.2. Nation-building, state-building och den statliga distriktsförvaltningen 7
2.3. Forskningsuppgiften 11
3. Metod och uppläggning 14
3.1. Tidigare forskning 14
3.1.1. Internationellt 14
3.1.2. Finland 17
3.1.3. Undersökningens inplacering i en vetenskapstradition 21
3.2. Ansatserna 22
3.2.1. Allmänt 22
3.2.2. Den komparativa ansatsen 22
3.2.3. Den rätts-och förvaltningshistoriska ansatsen 25
3.2.4. Undersökningen som en kommentar till gällande rätt 26
3.3. Undersökningens disposition 27

**II. Komparativa perspektiv** **29**
1. Allmänt 29
2. Den territoriell-konstitutionella statsstrukturen 29
2.1. Allmänt 29
2.2. Unitetsstatstypen 32
2.3. Den federala statstypen 35
2.4. Frågan om hybridformerna 37
2.5. Förekomst av stater och statstyper 40
2.6. Lokalförvaltningens organisation som uttryck för mellanstatliga kulturella olikheter 44
3. Organisationsmodeller för lokalförvaltningen 47
3.1. Allmänt 47
3.2. Funktionella lokalförvaltningssystem 49
3.3. Prefektorala lokalförvaltningssystem 50
3.3.1. Allmänt 50

3.3.2. Det integrerade prefektoralsystemet 52
3.3.3. Det icke-integrerade prefektoralsystemet 53
3.4. Frågan om modellernas relevans 56
4. Institutionernas terminologi 60
4.1. Allmänt 60
4.2. Frågan om nivåer inom förvaltningen 61
4.2.1. Allmänt 61
4.2.2. Lokal 62
4.2.3. Regional 64
4.2.4. Mellaninstans 64
4.2.5. Förvaltningsområde 67
4.3. Statliga förvaltningsdistrikt 68
4.3.1. Allmänt 68
4.3.2. Distrikt o.a. benämningar 68
4.3.3. Fältadministration 70
4.3.4. Region 71
4.3.4.1. Allmänt 71
4.3.4.2. Regionen som statligt förvaltningsdistrikt 73
4.3.4.3. Regionen som delstat, provinsiell autonomi eller världsdel 74
4.3.4.4. Regionbegreppet i Finland 75
4.3.5. Provins 80
4.3.6. Län o.a. benämningar 81
4.3.7. Härad 83
4.4. Territorialkorporationer 84
4.4.1. Allmänt 84
4.4.2. By och byalag 84
4.4.3. Socken 85
4.4.4. Kommun 86
4.4.5. Landskap 87
4.4.6. Kanton 89
4.5. Terminologins mönster 90
5. Statsstrukturen och lokalförvaltningen i Finland ur ett komparativt perspektiv 91
5.1. Allmänt 91
5.2. Statsstrukturen 91
5.3. Lokalförvaltningens system 96

5.4. Det finländska mischmaschet 98

**III. De lokala administrativa institutionernas historiska utveckling 102**
1. Allmänt 102
2. Den institutionella utvecklingen 106
2.1. Perioden 1650-1809 106
2.2. Perioden 1809-1917 114
2.3. Perioden 1917-44 120
2.4. Perioden 1944-85 126
2.5. Övrigt 134
3. Centrala utvecklingsdrag 136
3.1. De lokala administrativa institutionerna 136
3.1.1. Grundtyperna 136
3.1.2. Förekomst av förvaltningsområden 138
3.2. Statliga distriktsorgan 139
3.2.1. Formförskjutningar 139
3.2.2. Förekomsten av underdistrikt 142
3.3. Landshövdingen/guvernören/länsstyrelsen och de lokala administrativa institutionerna 144

**IV. Den finska statens "enande" och strävandena till härads-, läns-och landskapsrepresentation 152**
1. Allmänt 152
2. Den finska riksdelen - den finska staten 153
3. Den svenska tiden 156
3.1. Strävandena att stärka den lokala statsförvaltningens kapacitet 156
3.2. Centralstatliga ansträngningar som motvikt till lokal-och landskapskulturerna 158
4. Autonomins tid 162
4.1. Autonomins första decenennier: Nordström, Palmén och Mechelin uppmärksammar den statliga distriktsförvaltningens ökade differentiering 162
4.2. Hermanson och Ståhlberg gör skillnad mellan underlydande och underordnad 164
4.3. Länshushållnings-och lantbrukssällskapens politiska roll 166

5. Den första republikens tid 171

5.1. Tveksamheten rörande länsförvaltningen, länsrepresentationen och landskapssjälvstyrelsen 171
5.2. Nationalitets-och språkfrågan som landskapssjälvstyrelsens hinder 173
6. Den andra republikens tid 179
6.1. Samordningsproblemen uppmärksammas - Merikoskis och Uotilas balansproblematik 179
6.2. 1970-och 1980-talen: de fortsatta utredningarnas tid 184
6.3. Reform-och välfärdspolitikens centralstatliga form och partimotsättningarna 186
7. Finns det någon gemensam och överhistorisk bromsande faktor? 192
8. Sammanfattning 199

**V. De statliga distriktsorganens ställning 206**
1. Allmänt 206
2. Statistiska uppgifter om tjänstemännen inom den statliga distriktsförvaltningen 207
3. Författningstekniska förhållanden 209
3.1. Allmänt 209
3.2. Reglering i lag 212
3.3. Reglering i förordning 214
3.4. Reglering i arbetsordning, reglemente och instruktion 214
3.5. Regleringens oenhetlighet 216
4. Författningarnas terminologi 218
5. Distriktsbyrån 219
5.1. Allmänt 219
5.2. Inre organisation 222
5.3. Till distriktsbyråerna eller förvaltningsområdena anknutna kommissioner, nämnder och delegationer 225
6. Distriktschefen 228
6.1. Allmänt 228
6.2. Utnämning av distriktschef 228
6.3. Distriktschefens organisationsmakt inom distriktsbyrån 229
7. Formerna för fattande av beslut inom distriktsbyrån 233
7.1. Allmänt 233
7.2. Kollektiva beslutsformer inom distriktsbyrån 234
7.2.1. Allmänt 234
7.2.2. Avgörande i kollegial ordning 234

7.2.3. De facto-avgörande inom ledningsgrupp 235

7.3. Avgörande av distriktschefen eller annan ledande tjänsteman inom distriktsbyrån på basen av föredragning 238
7.4. Utövningen av retentionsrätt inom distriktsbyrån 239
7.5. De kollektiva beslutsformerna begränsar distriktschefens lednings-ochorganisationsmakt 244
8. Distriktsbyråns externa relationer 245
8.1. Allmänt 245
8.2. Distriktsbyrån - överordnad central myndighet 245
8.2.1. Allmänt 245
8.2.2. Centrala ämbetsverks distriktsbyråer 248
8.2.2.1. Allmänt 248
8.2.2.2. Meddelande av anvisningar 250
8.2.2.3. Underställning 256
8.2.2.4. Centralt ämbetsverks retentionsrätt gentemot underordnad distriktsbyrå 257
8.2.2.5. Sökande av ändring i distriktsbyrås beslut 262
8.2.2.6. Sammanfattande kommentar 265
8.2.3. Ministeriernas distriktsbyråer 266
8.2.4. Länsstyrelsen och dess sektororganisation 269
8.3. Distriktsbyrån - underdistrikt eller underordnad enhet 272
8.4. Distriktsbyråns klientala relationer 278
9. Är de statliga distriktsorganen enbart de centrala instansernas lokala avdelningar eller särskilda myndigheter? 282
9.1. Allmänt 282
9.2. Jämförelse mellan ställningen hos distriktsbyrå och avdelning vid ministerium eller centralt ämbetsverk 284
9.3. Konklusion 287
10. Länsstyrelsen som lokal samordningsmyndighet 289
10.1. Allmänt 289
10.2. Länsstyrelsen som länets samordningsorgan 296
10.3. De konsultativa kommissionerna för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna åren 1953-88 301
10.4. Länsdelegationerna åren 1986-88 och 1989- 307
11. Sammanfattning 311

**VI. Statsenhet och statlig disintegration** **318**
1. Allmänt 318
2. Statens fragmentering 320
2.1. Allmänt 320
2.2. Den supranationella integrationen och nationalstatens upplösning 322
2.3. Den nationella och subnationella territoriella upplösningen 323
2.4. Den funktionella upplösningen 325
2.5. Statsbygge som modernisering 327
2.6. Mot en modifierad statsstruktur? 333
3. Finland 337
3.1. Allmänna drag 337
3.2. Den statliga distriktsförvaltningen som moderniseringsinstrument 339
3.3. Den statliga distriktsförvaltningen i framtiden 341
3.4. Fragmenteringen 345
3.4.1. Konsekvenserna av den internationella integrationen 345
3.4.2. Den subnationella situationen 347
3.4.3. Den statliga distriktsförvaltningens fragmentering 349
3.5. Statsenhet, centralstat, lokalmakt - mot en ny balans? 352

**Litteratur** **355**

**Bilagor** **432**
Bilaga 1. Förteckning över författningar, i vilka den statliga distriktsförvaltningen reglerats (Finlands författningssamling beaktad t.o.m. 26.5.1989) 432
Bilaga 2. Förteckning över arbetsordningar, reglementen och instruktioner, i vilka den statliga distriktsförvaltningen reglerats 434
Bilaga 3. Författningar, i vilka särskilda kommissioner, nämnder och delegationer reglerats 436

**English summary** **438**

## I. Inledning

### 1. Undersökningens tematik

Ett utmärkande drag för världens stater är att de har ett institutionellt system för lokalförvaltningen. De lokala administrativa institutioner som bildar dessa system uppvisar en mängd sinsemellan olikartade former och förekommer i global skala i närmast astronomiska mängder. Veterligen finns ingen översiktlig sammanställning rörande antalet lokala administrativa institutioner i de omkring 170 formligt suveräna staterna i världen. Det kan dock förmodas att antalet statliga distriktsorgan, kommunala enheter, subnationella regioner, provinser, landskap och övriga territoriella förvaltningsorgan sammanlagt måste räknas i miljoner.[1]

Temat för denna undersökning utgörs av **statsbygget** och den roll **de lokala administrativa institutionerna** och särskilt **de statliga distriktsorganen** spelar i detta. Eftersom det i varje stat finns också andra typer av lokala administrativa institutioner än de statliga distriktsorganen är det nödvändigt att i en dylik studie även beakta den totala lokalförvaltningens komplexitet.[2] Bevekelsegrunderna för ett studium av särskilt de statliga distriktsorganen finns dels i 1) **dessas särskilda betydelse i statsbygget**. Som skäl till valet av undersökningstematik kan därtill dels pekas på att 2) **den statliga distriktsförvaltningen har en så voluminös omfattning** att en studie ter sig motiverad också av denna anledning.

Ytligt sett kunde de lokala administrativa institutionerna och den statliga distriktsförvaltningen visserligen te sig som enbart ett delområde inom förvaltnings-och organisationsforskningen. I själva verket kan det dock hävdas att principerna för lokalförvaltningens organisatoriska utformning i hög grad också hänför sig till statens konstitutionella område. En rad forskare har också redan länge pekat på att samtliga

---

1. Ifall det hypotetiskt förmodas att det i genomsnitt finns en lokal administrativ institution per tusen innevånare skulle denna relation i världsskala motsvara omkring fem miljoner lokala förvaltningsenheter. Antalet kan dock också vara t.o.m. avsevärt högre än så.

2. I undersökningen har det gjorts en skillnad mellan fyra olika grundtyper av lokala administrativa institutioner: statliga distriktsorgan, territorialkorporationer, judiciella lokalorgan och vissa övriga lokala förvaltningsinstitutioner (anstalters och anstaltsliknande inrättningarnas lokala och lokala offentligrättsliga föreningar och liknande organ). Denna indelning har gjorts för att möjliggöra en inplacering av de statliga distriktsorganen i lokalförvaltningens institutionella totalitet. Se kap. III.1.

stater i större eller mindre utsträckning antingen är baserade på federala konstruktioner eller på annat sätt uppbyggda kring lokala samfund genom integrations-och sammanläggningsprocesser.[1] Likaså har det i flera nyare inlägg övertygande påvisats vilken påfallande betydelse lokalförvaltningen har för statens konstitutionella och statsstrukturella dimensioner.[2]

Den statliga distriktsförvaltningen utgör i samtliga stater en anmärkningsvärd del av lokalförvaltningen. I forskningen har en avsevärd uppmärksamhet ägnats de kommunala institutionerna, varför det också finns en rad undersökningar om dessa. I själva verket utövas dock en mycket påfallande andel av de lokala förvaltningsfunktionerna av tjänstemän inom de statliga distriktsorganen. Som illustration kan anföras att medan det i Finland år 1987 fanns 448000 kommunalanställda[3] så uppgick antalet tjänstemän och arbetstagare inom den statliga distrikts-och lokalförvaltningen till knappt 190000. Statens lokala personal motsvarar således en knapp tredjedel av den kommunala personalkåren.[4] Samtidigt utgörs omkring nio tiondedelar av statstjänstemannakåren av lokala tjänstemän (se kap. V.1.).

Dessa uppgifter kan jämföras med vissa motsvarande siffror som finns för några andra stater. Då beräkningsgrunderna uppvisar stora olikheter bör jämförelser dock göras med förbehåll. I Sverige fanns det år 1954 104000 tjänstemän inom statliga myndigheter (exklusive affärsverken). Av dessa var 83 % stationerade inom lokala myndigheter. Fram till år 1982 steg det motsvarande antalet statstjänstemän till 259000 medan andelen anställda inom lokala myndigheter nedgick till 75 %. Antalet tjänstemän inom centralförvaltningen ökade således från 17 % till 25 %.[5] Jämfört med

---

1. Goodnow 1967, 47, Gooch 1931, 4-5, Strong 1958, 78, Bratt 1951

2. Fesler 1959, 246, Fesler 1962 I, 117-143, Griffith 1966, 506-507, Schnur 1969, 83-99, Duchacek 1970, 2

3. Statistisk årsbok för Finland 1988, 363

4. Antalet kommunala tjänsteinnehavare uppgick år 1987 till 250000 medan antalet lokala statstjänstemän var omkring 120000. Samtidigt var antalet anställda i arbetsavtalsförhållande i kommunerna 199000 och i de statliga distrikten 68500. Medan 55 % av den kommunala personalkåren var tjänsteinnehavare utgjordes 63 % av den statliga lokala personalkåren av tjänstemän.

Arvio kunnallisen henkilöstön ja palkkasumman kehityksestä vuosina 1975-1989. Kunnallinen työmarkkinalaitos 10.4.1989. Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-87, 1988 liite 1

5. Lane-Löfquist 1985, 115

Finland förefaller den statliga distriktsförvaltningens relativa tjänstemannavolym således vara något mindre i Sverige.

Av de federala civiltjänstemännen i USA var år 1977 12 % stationerade i Washington D.C. (metropolitan area), 83 % i de 50 delstaterna och 5 % utomlands.[1] I Storbritannien fanns det år 1977 746000 civil service-funktionärer, av vilka 572000 var "non-industrial officials". Av dessa sistnämnda arbetade 75 % utanför Greater London medan 40 % arbetade inom lokala organ (local offices).[2]

Mönstret i samtliga dessa stater är således att en mycket betydande del av statstjänstemännen är lokalt stationerade (i Finland 91 %, i USA 83 % samt i Sverige och Storbritannien 75 %).

## 2. Problemformulering

### 2.1. Statsbegreppets problematik

Inom samtliga vetenskapliga discipliner är statsbegreppet synnerligen mångtydigt och det har också redan länge varit föremål för ett kontinuerligt forskningsintresse. Enligt en utbredd standardkonception är staten ett samfund som inom sitt territorium har en ursprunglig och i förhållande till övriga statssamfund suverän eller i varje händelse semisuverän makt att upprätthålla sin samhällsordning och sitt statsskick. Ur rättslig synpunkt styrs denna maktutövning av den rättsordning staten själv antagit d.v.s. statsförfattningen. De olika statliga existensformerna är emellertid lika många som mångtydiga och innefattar även skiftande utvecklingstendenser och mottendenser. Den moderna politiska historien har bevittnat uppkomsten av nationalstaten och sett såväl tillblivelsen av de s.k. nya nationerna som även en rad statssammanbrott. I dagens läge utmanas de befintliga nationalstaterna både utifrån och inifrån: dels av överstatliga samfund som skapat beroenden i förhållande till de enskilda staterna, dels av den inre fragmenteringen av administrationen och den inomnationella politiken samt dels av den inre etno-regionala och territoriella sönder-

---

[1]. Fesler 1980, 52

[2]. Steel 1979, 37-38. Dessa siffror kan jämföras med de uppgifter som finns för Storbritannien för åren 1955-56. Då fanns endast omkring 93000 av knappt 490000 tjänstemän (established non-industrial civil servants) inom centralförvaltningen i själva Londonhögkvarteren. Mackenzie-Grove 1957, 260-261. Detta skulle motsvara omkring 19 %, varför andelen tjänstemän inom centralförvaltningen i likhet med situationen i Sverige förefaller ha ökat något.

vittringen. Samtidigt yttrar sig dock statliga ansträngningar att övervinna dessa tendenser.

Även om undersökningen författats mot bakgrund av en dylik medvetenhet om att staten - och därigenom även konceptionen av staten och statsbegreppet -håller på att förändras är avsikten här inte att bidra till definitionen av själva statsbegreppet.[1] Snarare är syftet då att undersöka och peka på de lokala administrativa institutionernas betydelse för statsbygget, statens handlande och aktuella utvecklingstendenser. I detta avseende representerar undersökningen en åtminstone i Finland ny infallsvinkel i analysen av staten.

Det förtjänar observeras att termen "staten" i denna undersökning används dels i en vidare och dels i en trängre mening. Med staten i vid mening avses statssamfundet som helhet med sina sedvanliga attribut som territorium, befolkning, suverän makt och rättsordning. I trängre mening avses med staten rättssubjektet staten d.v.s. den statliga myndighetsorganisationen med de centrala och lokala organ som ingår i denna. Det framgår närmare av framställningen vilken särskild betydelse som inlagts i det aktuella sammanhang där benämningen använts.

Det har framhållits att det för varje stat utgör ett grundsyfte att bringa sina olika territoriella områden till en möjligast enhetligt organiserad helhet. Staten inrättar därför en ordning, genom vilken de olika fysiska och kulturella regioner som den omfattar kan bli integrerade i en enda koherent enhet. Utan den statliga organisation som borgar för ett tillräckligt mått av homogenitet och uniformitet skulle statens områden förbli mer eller mindre separata och heterogena.[2]

Staten kan likväl i många avseenden tillåta territoriella variationer betingade av språk, kultur, religion och andra motsvarande omständigheter. Dylika områdesskillnader illustrerar hur varje individuell stat har sitt eget unika mönster i ordnandet av den statliga livsförmögenheten. Också i de fall då statens lokala form är heterogen finns det emellertid en tendens hos staten att utöva en förenhetligande politik och kontroll genom att utnyttja sina olika administrativa maktutövningsinstrument och den natio-

---

[1]. I Finland har det under de senaste åren gjorts vissa undersökningar och diskussionsinlägg om statsbegreppet. Tuori 1983 I, Rosas 1986 I, Rosas 1986 II och Rosas 1987, Rosas 1989 II

[2]. Douglas 1968, 13-26, Hartshorne 1968, 27-32, James 1968, 33-37, Vuoristo 1979, 44

nella politiska socialisationen. Sedan ett statsterritorium nämligen väl en gång bildats som en politisk enhet tenderar den politiska organisationen utveckla tröghetskrafter som bevarar den territoriella organisationen intakt oberoende av eventuella drastiska förändringar i styrelseformen. Det är dock å andra sidan också ett vitalt intresse hos staten att trygga lojaliteten hos sina olika delområden eftersom den centrala staten i själva verket konkurrerar om lojaliteten med sina olika delområden. Den effektivitet, med vilken statens regering kan fullgöra statssyftena framstår därför som ett resultat av balansen mellan två motsatta uppsättningar av krafter: de integrerande och de disintegrerande. Medan de integrerande krafterna fyller en sammankittande roll består de disintegrerande krafterna av konkurrerande statsidéer, skillnader i ekonomisk utveckling, politisk status eller andra områdesbetingade strukturer.

Med hänsyn till de inomstatliga territoriella och administrativa förhållandena kan det hävdas att den statliga förvaltningsorganisationen betingas av tre viktiga omständigheter;

1) **statens tendens till administrativ likformighet**. Denna tendens kan dock i särskilda fall väsentlig modifieras till följd av en motsatt komponent, nämligen

2) **statens tendens till anpassning genom beaktandet av förefintliga sektorella och lokala olikheter och variationer**. Dessa statliga framstötar, rörelsemönster, anpassningar och motrörelser skapar i sin tur ett tredje tillstånd, nämligen

3) **staten som politisk administrativ jämviktsordning**, ett balanstillstånd mellan å ena sidan centralstatliga konsolideringssträvanden och anpassning till de befintliga inomstatliga sektorella lokala särförhållandena

**Immanuel Wallerstein** har i verket "The Modern World System" defienierat en stark stat utgående från styrkan i dess statsmaskineri: gentemot övriga stater, lokala politiska enheter inom statsgränserna och vilken som helst grupp inom staten.[1] I denna "trefronts"-definition inryms också de viktigaste aspekterna i statskohesionen. Förutsättningarna för en statlig kraftkoncentration är utan tvekan sammankopplade

---

[1]. Wallerstein 1974, 355. Denne har även påpekat att en stark stat är partiellt autonom i den meningen att den har en handlingsmarginal, i vilken kompromisser mellan många intressen avspeglas. Eftersom staten kontrolleras av bestämda kombinationer av sociala grupper förutsätter detta igen att det finns en grupp av människor, vilkas direkta intressen tillgodoses av en sådan autonomi d.v.s. statliga tjänstemän och en byråkrati.

med frågan om graden av administrativ centralisering under riksregeringen i en stat. En administrativt centraliserad stat är nämligen så gott som regelmässigt en stark statsorganisation förmögen att utveckla och upprätthålla ett stort mått av enhetlighet och långsiktighet. I en administrativt enbart löst sammanhållen stat tenderar det statliga handlandet däremot att bli inbördes motsägelsefullt och påverkat av situationsbundenhet och politiska fluktuationer i högre grad än vad som är fallet med den centraliserade staten. Också med en decentraliserad administration kan emellertid en stat vara ett effektivt handlingsförmöget samfund - under förutsättning att det åtnjuter en grundläggande och aktiv legitimitet. I kluvna samhällen och särskilt i sådana där sociala förändringar blockeras eller motverkas och där statens legitimitet sålunda inte är säkrad utgör däremot den centraliserade staten ett svar och en lösning på denna kluvenhet som syftar till att hålla de samhälleliga motsättningarna i styr.

Även om graden av centralisering varierar mellan olika stater och också inom enskilda stater under olika historiska skeden skall här utgås från att staten behöver ett visst mått av centralisering eller kapacitet hos riksregeringen att hävda sig mot olika klientala och lokala särintressen. Under de senaste åren har statens s.k. klientala dimensioner i en allt ökad utsträckning uppmärksammats i den internationella forskningen och forskningsintresset har i lika hög grad gällt lokala klienter som sektorella särintressen.[1] Trots att den moderna staten synnerligen brett uppfattats som en kliental och korporativistisk organisation är en fullständigt kliental stat begreppsligt sett en omöjlighet. En stat måste nämligen i överensstämmelse med **Luigi Grazianos** iakttagelse - för att överhuvudtaget kunna vara en stat - alltid producera kollektiva d.v.s. icke-partikularistiska nyttigheter.[2] Snarare bör då det statliga handlandet uppfattas som en delvis motstridig interaktions-och reaktionsprocess där än klientala intressen och än allmännyttan tävlar om herraväldet inom staten och där utfallet växlar beroende på situationen, sektorn eller orten. Statens administrativa uppträdande framstår därför i hög grad som en balansakt mellan allmännytta och klientberoende.[3]

---

1. En bibliografi rörande klientforskningen i olika länder ingår i Eisenstadt-Lemarchand 1981, 297-330

2. Graziano 1978, 307

3. Westerlund 1985 II, 247-256, Lindensjö 1979, 38-71, Lindensjö 1983, 97-113

## 2.2. Nation-building, state-building och den statliga distriktsförvaltningen

**Karl W. Deutsch & William J. Foltz** introducerade med sin **moderniseringsteoretiska** undersökning **"Nation-building"** år 1963 det likalydande begreppet som därefter nått stor spridning inom politologisk och sociologisk teoribildning. Med "nation-building" avses de politiska åtgärder och handlingar i ett land som sammantagna stärker de nationalitetsskapande mekanismerna och utvecklingstendenserna. Begreppet "nation-building" hör ihop med det några år tidigare uppkomna begreppet **"the new nations"** eftersom dessa nya nationer tillkommit just till följd av dylika nationsskapande åtgärder. Det stora flertalet av de idag existerande staterna kan hänföras till "the new nations", av vilka USA betraktats som den första.[1] Antalet "gamla nationer" eller nu existerande stater med en obruten historisk statskontinuitet uppgår inte till mer än något tiotal[2] och också dessa har genomgått motsvarande moderniserande "nation-building"-processer inom sin statliga ram. "Nation-building"-fenomenets kvantitativa omfång kan gestaltas med några uppgifter om Nationernas Förbunds och Förenta Nationernas antal medlemsstater. Detta har i stort sett tredubblats från mellankrigsperioden till de nuvarande omkring 160 medlemsstaterna.[3]

Dessa nya nationer som blivit suveräna stater har tidigare haft ställningen av kolonier, provinser, förvaltningsområden och distrikt (med sina särskilda underindel-

---

[1]. Lipset har framhållit att USA kan göra anspråk på epitetet "the first new nation" eftersom det var den första större kolonin som framgångsrikt frigjorde sig fråfn ett kolonialt styre. Exemplet följdes inom några decennier även av de spanska kolonierna i Central-och Syd-Amerika. Lipset 1963, 2, 15

Det bör emellertid observeras att begreppet "the new nations" ofta används för att särskilt beteckna de nya stater som som tillkommit med den allmänna koloniala frigörelsen efter andra världskriget. Av de 66 nya medlemsnationer som Förenta Nationerna fick under sitt första knappa kvartssekel utgjordes 55 av asiatiska eller afrikanska stater.

[2]. Utvecklingen med 1789 års revolution i Frankrike och bildandet av USA i slutet av 1700-talet har tämligen allmänt betraktats som startpunkten för national-statseran. Före år 1789 var staterna i regel statsdynastier och inte nationalstater. Med de borgerliga revolutionerna och maktövertagandena fick nationalstaten under 1800-talet en allt större utbredning.

[3]. Till Nationernas Förbund som var verksamt under åren 1919-46 hörde till en början 32 stater på första världskrigets segrarsida. Senare upptogs 13 nya och neutrala stater som medlemmar. Från dessa 45 stater ökade medlemsantalet så att det under 1930-talet kom att uppgå till 50-60 eller i det närmaste samtliga av den dåtida världens självständiga stater. Förenta Nationerna baserade sig igen på de 26 stater som år 1942 motsatte sig axelmakterna och räknade vid sitt grundande år 1945 51 medlemsstater. Antalet ökade därefter till 99 år 1960, 127 år 1970 och 159 år 1985.

ningar) eller områden med oklar eller obestämd status. Samtidigt som de tidigare etablerade staterna under 1900-talet expanderat "inåt" genom att bl.a. bygga ut sitt nätverk av lokala administrativa institutioner har de nytillkomna nationerna omvandlats från olikartade förvaltningsområden till självständiga stater och som ett led i sina respektive "state-building"-processer även byggt ut sina centrala och lokala förvaltningsinstitutioner. Många framställningar av "nation-building"-processerna har också utgått från en konception om ett politiskt centrum, från vilket den nationalitetsskapande politiken styrts och från förekomsten av en politisk periferi med en befolkning som varit omedveten eller ointresserad av de nationalitetsskapande integrationssträvandena. Det står också klart att utformandet av de lokala administrativa institutionerna är en del av och ett verksamt element i de olika staternas enskilda "nation-building"-processer.

Vid sidan av begreppet "nation-building" har även ett begrepp **"state-building"** (eller "state-making") använts. Det förefaller ha utvecklats framför allt i det av **Charles Tilly** redigerade historiesociologiska verket **"The Formation of National States in Western Europe"**.[1] Medarbetarna i detta företrädde åtminstone olika nyanseringar ifråga om förhållandet mellan "nation-building" och "state-building", men enligt en sammanfattande översikt uteslöts "Nation-building"-processen från definitionen av staten. Det nationella medvetandet i Europa uppträdde nämligen i allmänhet först efter uppkomsten av starka stater och i ingen händelse som en direkt eller automatisk följd av någon isolerad "nation-building"-process ensam. Denna uppfattning utmynnade därför också i ett analytiskt åtskiljande mellan "nation-building" och "state-building" och en syn på nationalstaten som enbart ett av flera möjliga resultat av en "state-building"-process.[2] En anmärkningsvärd iakttagelse utgör **Tillys** slutsats att de flesta försöken att etablera stater i Europa misslyckats. Den stora majoriteten av politiska enheter som gjorde anspråk på autonomi och styrka försvann under århundradena efter år 1500, antingen krossade eller absorberade av andra uppstående stater. Merparten av de enheter som överhuvdtaget kom så långt att de erhöll en urskiljbar existens försvann under de efterföljande århundradena och av den handfull stater som överlevde eller som uppstod som autonoma stater under 1800-talet fungerade endast några få effektivt.[3]

---

1. Tilly 1975, se även Patterson 1977, 67-100 och Smith 1986, 228-263

2. Tilly 1975, 70-71. Själv använde Tilly dock inte termen lika strikt, utan opererade också med uttryck som "state-and nation-bulding", "state-making and the formation of nations", "developments of states" m.fl. variationer. Tilly 1975, 3-83, 601-638

3. Tilly 1975, 38-39

**S.E. Finer** har pekat på fem utmärkande karaktäristika hos de samtida moderna staterna i Europa som samtidigt markerar distinktionen mellan begreppen "nation-building" och "state-building";

- staterna är territoriellt definierade populationer som var för sig har ett högsta styrelseorgan

- detta högsta styrelseorgan biträds av en specialiserade funktionärskår. Denna är indelad i en civil betjäning som genomför beslut och en militär betjäning som vid behov stöder den civila och som skyddar samfundet mot övriga liknande samfund

- staten som den definierats på detta sätt erkänns av stater konstituerade på liknande sätt som självständig ifråga om sina åtgärder visavi sin territoriellt definierade befolkning.

- åtminstone ideellt och i stor utsträckning också praktiskt bildar befolkningen i en stat en gemenskap (Gemeinschaft) som baseras på självmedvetenhet och en uppfattning om en gemensam nationalitet

- åtminstone ideellt och i stor utsträckning också praktiskt bildar befolkningen ett samfund i den meningen att dess medlemmar ömsesidigt delar dess skyldigheter och förmåner

De flesta av de medeltida föregångarna till dagens stater hade få eller inga av dessa karaktäristika men kom över århundradena att så småningom förvärva samtliga dess. De tre första egenskaperna har han förknippat med begreppet "state-building" och de två sista med begreppet "nation-building". I det stora hela har staterna också utformats i enlighet med dessa successiva faser. Även om de bägge begreppen är historiskt och logiskt förenade är de därför inte synonyma eftersom utvecklandet av en nationell medvetenhet, en politisk massidentitet, participation, medborgaråtaganden och en genomgripande kulturell homogenisering ordningsmässigt infallit som senare stadier.[1] Också **Ernest Gellner** har anmärkt att nationalismen inte är någon nationernas uppvaknande till självmedvetenhet utan att "nationer" tvärtom uppfinns där

---

[1]. Finer 1975, 85-88. Se även Macartney 1934, D Entreves 1967, Wilner 1969, Skalweit 1974, Bell-Freeman 1974, Shennan 1974, 185-326, Seton-Watson 1977, Osterud 1978, 9-27, Cohen-Service 1978, Howard 1979, 101-110, Thomas-Ramirez-Meyer-Gobalet 1979, 187-206, Möckl 1979, 17-42, Dyson 1980, Hufton 1980, Coakley 1982, 34-49, Tägil 1982, 18-33, Kazancigil 1986

dessa inte existerar.[1] Den naturliga konturen för en politisk enhet skulle efter att en kulturell identifikation ersatt en strukturell ordning med stabila sociala nischer bli "gränsen för examensbetygens giltighet".

**Henc van Maarseveen & Ger van der Tang** har hänfört begreppet "state-building" särskilt till processen för etablerandet, bildandet och ordnandet av staten. De definierande egenskaperna skulle således vara framför allt organisatoriska. Samtidigt framhölls emellertid att en precis distinktion mellan "state-building" och "nation-building" är problematisk eftersom det är fråga om två sidor av samma sak: skapandet av en socio-politisk enhet som manifesterar sig såväl inåt som utåt som ett integrerat samfund.[2]

Med sin fokusering på de lokala administrativa institutionerna har denna undersökning många direkta beröringspunkter till såväl "state-building"-som "nation-building"-fenomenen. Dels baseras avhandlingen nämligen på det allmänna teoristoffet i ämnet och dels framstår utformningen av de olika administrativa institutionerna i Finland som ett led i först det svenska statsbygget och senare som en del i Finlands eget stats-och nationsbygge. Under autonomins tid upprätthölls och vidareutbyggdes dessa institutioner för att senare ytterligare stärkas under Finlands självständighetstid. På samma sätt som i utlandet har dock också "state-building"-och "nation-building"-processerna i Finland varit sammanflätade.[3] Som det senare skall påvisas har dessa

---

[1]. Gellner 1972, 168

[2]. I sin komparativa studie av de skrivna konstitutionerna har van Maarseveen-van der Tang inrymt ett särskilt kapitel om konstitutionerna som instrument för stats-och nationsbygge. I detta konsterades att också konstitutionerna som sådana är ett viktigt medel i dessa processer. Förutom att dessa allmänt betraktas som en symbol för den nationella självständigheten innehåller de också en uppsättning signaler som främjar den politiska kommunikationen, socialisationen och integrationen. Som dylika kan nämnas bestämmelser om nationella symboler som fanor, emblem, motton, hymner och monument, men också andra integrationsfrämjande stadganden som hänvisar till statens uppkomst, dess sociala och politiska ursprung, språkförhållanden, religion, territorium, minoriteter, kulturellt arv o.a.d. van Maarseveen-van der Tang 1978, 212-228

[3]. På denna punkt kan ett par exempel anföras. Alapuro har framhållit att den autonoma finska staten etablerades redan några decennier (år 1809) innan Finlands "nation-building"-process vidtog under 1800-talets sista hälft. Alapuro 1982, 116-118. Också ifråga om det autonoma landskapet Åland finns ett motsvarande mönster. De Geer Hancock har sålunda konstaterat att det inte var någon "ålandsnationalism" som ledde till skapandet av autonomin utan att det tvärtom var så att känslan av att utgöra en autonomi efterhand skapade en åländsk "nationalkänsla". De Geer Hancock 1985, 4-6, 66-68

liksom utformningen av lokalförvaltningens organisation fått sin särskilda prägel av de specifika nationella klyvnings-och integrationstendenserna i Finlands moderna politiska historia.

Uppenbart är att ett statsbygge inte nödvändigtvis förutsätter ett samtidigt nationsbygge eftersom det finns många historiska exempel på statsapparater som existerat utan vare sig medborgarmobilisering eller nationell identitet. Däremot åtföljs eller genomträngs alltid ett aktivt nationsbygge av ett samtidigt statsbygge (som fallet ofta varit med flertalet "new nations") - eller så äger det i varje händelse rum inom ramen för ett redan befintligt statligt administrationsskal (som fallet blev med Finland och Landskapet Åland).

Det förtjänar påtalas att tyngdpunkten i undersökningen uttryckligen ligger på den statliga distriktsförvaltningens roll i statsbygget och denna aspekt framhävs därför också i framställningen. Samtidigt är det emellertid även skäl att påpeka att statsbygget också innefattar flera övriga grundläggande aspekter som inrättandet av statens centrala institutioner, utformandet av statens sociala struktur och klassbas, framväxten av en politisk statsenhet, skapandet av en medborgarsocialisation o.a.d. I praktiken är det måhända omöjligt att dra skarpa gränser mellan dessa fenomen och den statliga distriktsförvaltningen eftersom den statliga organiseringen är en komplex process som i sig innefattar samtliga dessa aspekter. Trots att den statliga distriktsförvaltningen utgör ett verksamt element i statsbygget är den därför alltid endast en del av detta. Å andra sidan är den statliga distriktsförvaltningen också av såväl vital som oumbärlig betydelse för staten.

### 2.3. Forskningsuppgiften

Syftet hos undersökningen är att undersöka **statsbygget och den statliga distriktsförvaltningen i Finland mot bakgrund av de mer allmängiltiga strukturer och mekanismer som utmärkt den statliga organiseringen i modern tid.**

Den dominerande inriktningen ifråga om studiet av lokalförvaltningen har i regel syftat till att belysa olika lokala institutioners utrymme i staten. De frågor som framför allt gjorts till föremål för granskning har gällt graden av självstyrelse hos de lokala institutionerna samt maktbalansen mellan centrala och lokala organ. Dylika temata har behandlats i ett mycket stort antal undersökningar oberoende av huruvida syftet varit att försvara de lokala institutionernas intressen och ställning gentemot den centrala regeringsmakten eller att hävda ett statligt helhetsperspektiv.

I denna studie är emellertid varken **undersökningsperspektivet** eller **utgångspunkten** i första hand orienterade mot autonomi-, självstyrelse-och maktbalansfrågor. Undersökningen tar däremot sikte på att **undersöka hur staten hanterat och hanterar sin lokala administrationsfråga och sin lokala institutionshelhet med hjälp av den statliga distriktsförvaltningen.**

I varje samfund som konstituerat sig som stat gör sig två typer av samhälleliga verkningskrafter gällande: dels statens centrala institutioners strävan att kontrollera och bemästra sitt territorium i dess helhet och dels de lokala institutionernas strävan att fota sin verksamhet på sin lokala samfundsbas eller på sin konkreta verksamhetsmiljö. Den förra kraften framstår som konsoliderande medan den senare utgör en lokal upplösningstendens.[1]

Staten organiserar de av variation och olikhet präglade samhällsförhållandena efter två linjer. Å ena sidan fungerar staten som en högste likställare som skapar enhet, eliminerar interna olikheter och oregelbundenheter samt undertrycker lokala särsträvanden. Å andra sidan söker staten anpassa sin form till samhällets olika lokala och kulturella befolkningselement och genom att acceptera olikhetens fortgående upprätthållande. Dessa linjer implementeras parallellt, med varierande tyngdpunkt och sammansättning. Växlingen mellan linjerna beror på de konkreta samhällsförhållandena vid en viss tidpunkt, på samhällets klassbas, den politiska traditionen, karaktären i den lokala olikheten, regeringsblockets sammansättning o.a.d. faktorer.

**Denna oavbrutna växling mellan unifiering och anpassning utgör grunden för en statsrättslig analys av relationen mellan statsbygget och de lokala administrativa institutionerna i staten.** Växlingarna i sig skapar nämligen ett behov av förklarande kategorier och ett logiskt beskrivande system eftersom de positioner olika lokala administrativa institutioner intar i förhållande till varandra och till staten är rättsliga. Då de lokala administrativa institutionerna utrustas med politisk makt och offentligrättslig myndighet är det ur statssammanhållningens synpunkt en nödvändighet att juridiskt reglera ställningen, funktionerna och aktionsradien hos dessa institutioner. Enhetsverket - i den utsträckning detta kommer till stånd - är emellertid inte enbart

---

[1]. Frågan om riksenhet visavi lokal upplösning har ur teoretisk synpunkt behandlats av bl.a. Fesler som påpekat att historien, geografin, dåliga förbindelser, ringa kommunikation mellan mellan huvudstad och provins samt starkt olikartade kulturella förhållanden kan föreviga lokala och regionala centrifugala krafter. Den statliga fältadminstrationen tilldelas under dylika omständigheter funktionen att bidra till vidmakthållandet av en sammanhållande eller en centripedal kraft. Fesler 1962, 123

en följd av rättslig reglering och rättsliga mekanismer eftersom staten vid sidan av författningar och juridiska normer stöder sig även på en rad övriga instrument som policybeslut, resursfördelningar, politisk socialisation o.a.d. Det är dock motiverat att studera statens enhetsskapande verksamhet bl.a. ur rättsvetenskaplig synpunkt eftersom den statliga enheten i väsentlig utsträckning realiseras genom rättslig reglering.

Vad det beträffar de mer allmängiltiga aspekterna av de lokala administrativa institutionernas betydelse i statsbygget är forskningsuppgiften att lokalisera lokalförvaltningens placering i statsorganisationen och i staternas system. De enskilda staterna i världen är ur territoriell-konstitutionell synpunkt sammanfogade med olika rättsliga mekanismer och med stöd av olikartade institutionella arrangemang. Det finns s.k. enhetsstater, förbundsstater, på övriga sätt sammanfogade statsbildningar, stater indelade i delterritorier med självständig ställning och många fler skiftande lösningsmodeller. De frågor som bör utredas i detta avseende gäller därför t.ex. relationen mellan lokalförvaltningen och centralstaten, förbundsstaten med sina delstater samt rågången mellan statssuveränitet och autonoma områden.

Därtill är syftet att utreda de modeller som legat till grund för utformningen av lokalförvaltningens institutionsstruktur. Då det bland terminologin inom det område undersökningen täcker förekommer en mängd begrepp, uttryck och benämningar för de olika administrativa institutionerna är syftet även att utföra en viss grundinventering av dessa, att spåra deras uppkomst samt att kartlägga deras användning och betydelse. Detta ter sig motiverat dels med hänsyn till att termerna inte sällan förefaller användas på ett inkonsekvent och motsägelsefullt sätt.

Ifråga om särskilt de lokala administrativa institutionerna i Finland är syftet att undersöka dessa på ett systematiskt sätt mot den bakgrundsram som erhållits vid analysen av statsbyggets och den statliga distriktsförvaltningens mer allmängiltiga strukturer och mönster. För att möjliggöra detta avser undersökningen att teckna en översiktlig bild av utvecklingen av de lokala administrativa institutionerna utveckling från och med 1600-talets centralstat fram till närvarande tid. Avsikten är även att på detta sätt skapa ett underlag med relevant och detaljerad basinformation om dagsläget vad beträffar förekomst av typer av lokala administrativa institutioner och förvaltningsdistrikt.

Fördelen med att studera de lokala administrativa institutionerna översiktligt och helhetsmässigt är att dessa samtidigt som de avspeglar statens **lokala kraftutveckling**

också ger ett relevant uttryck för statens **funktionella och sektorella organisering och styrka.** Det kan nämligen förmodas att inrättandet av och formförskjutningarna hos de statliga distriktsorganen dels reflekterar statens **funktionsprioteringar** och dels dess **sektorella fragmenteringsmönster.** En studie av de statliga distriktsorganen utgör i detta avseende samtidigt en studie av staten eftersom en systematisk kännedom om den statliga distriktsförvaltningen förmedlar kunskap också om den övergripande statliga organiseringen.

Likaså skall det pekas på de långsiktiga utvecklingslinjer och de strukturella förskjutningar som ägt rum samtidigt som avsikten är att undersöka den statliga distriktsförvaltningens ställning - en fråga som har sitt särskilda intresse bl.a. till följd av att det under senare år knutits ett allt mer omfattande nät av ett slags medborgar-, klient-och intresserepresentation till en rad statliga distriktsorgan. Trots att den statliga distriktsförvaltningen inte till följd av detta torde ha erhållit några mer utpräglade "kommunala" drag är det dock möjligt att göra jämförande iakttagelser ifråga om de lokala administrativa institutionerna som objekt för överordnad styrning respektive medborgar-, klient-och intressepåverkan nedifrån.

Slutligen ingår i forskningsuppgiften också att sammanfattningsvis belysa de aktuella och kommande utvecklingstendenserna beträffande statens struktur. Detta görs såväl i avseende å statsbygget och den statliga distriktsförvaltningen som ett mer allmängiltigt fenomen som särskilt ifråga om förhållandena i Finland.

## 3. Metod och uppläggning

### 3.1. Tidigare forskning

#### 3.1.1. Internationellt

De lokala administrativa institutionerna i olika länder har främst blivit föremål för undersökningar inom den västliga kulturtraditionen. De inlägg som gjorts kan grovt delas in i dels en grupp som begränsats perspektivet till de administrativa arrangemangen i ett enda land och dels de undersökningar som jämfört lokalförvaltningen i två eller flere länder.

Beträffande den första gruppen kan det sägas att det **i så gott som i varje stat finns åtminstone någon nationell översikt av de lokala administrativa institutionerna** som författats under det senaste decenniet. Dylika kommentarer har framställts bl.a.

eftersom det för tjänstemannautbildningen och förvaltningsutövningen behövs en grundkunskap och en viss systematisk översikt av den lokala administrationen. Översikter av denna typ har snarare tillkommit sporadiskt och efter situationens krav än på något systematiskt sätt. Denna litteratur är synnerligen ojämn och inte sällan jämförelsevis ytlig. Trots detta är den av synnerligen stort värde eftersom den för det mesta utgör det enda tillgängliga kunskapsunderlaget som kombinerar översiktlighet med en viss systematisk detaljinformation och en någorlunda acceptabel aktualitet.

Inläggen inom den senare kategorin eller **de jämförande undersökningarna** hänför sig närmast till de senaste decennierna och kan delas in i tre grupper. Dessa är:

1) Den s.k. **new nation-forskningen** i företrädesvis USA under 1950-och 1960-talen. Då USA under efterkrigsperioden framträdde som en världsmakt uttryckte sig dess politiska världssträvanden bl.a. i form av ett intresse att forska i den övriga världens samhällsskick och politiska kulturer. En annan viktig bakgrund till detta forskningsintresse utgjordes av efterkrigsdecenniernas omfattande dekolonialiseringstrend då antalet stater i världen inom ett par årtionden ökade från ett drygt femtiotal till omkring etthundrafemtio. Förutom att själva fenomenet med grundandet av nya statsbildningar studeras så fästes också uppmärksamhet vid de administrativa och institutionella statsarrangemang de nya statsenheterna utvecklade. Då man i detta statsbygge vanligen utgick från de institutioner som grundats under kolonialepoken kom New Nation-forskningen att lägga en viss vikt vid just den lokala administrationen i de f.d. koloniområdena eftersom institutionerna vanligen hade någon förebild i de tidigare moderländerna.

Utan att det skulle ha varit någon särskilt uttalad avsikt gav new nation-forskningen därför ett flertal viktiga bidrag till kunskapsunderlaget om lokalförvaltningen i världens olika stater. De första globala inventeringarna av de lokala administrativa institutionerna med likheter och skillnader mellan kulturkretsar och diffusionsområden tillkom i början av 1960-talet t.ex. just som ett resultat av New Nation-forskningen. De olika modeller för lokala förvaltningssystem som senare presenterats i andra sammanhang skulle knappast heller ha varit möjliga att göra utan detta förarbete. Också Field Administration-projektet i USA i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet kan ses som en slags specialundersökning med anknytning till New Nation-forskningen. Särskilt under 1970-och 1980-talet har det riktats en tämligen kompakt kritik mot de moderniseringskonceptioner som legat till grund för New Nation-forskningen och som gett denna nya nyanser (se längre fram). Vad det beträffar den vetenskapsteoretiska basen för denna forskning kan den sägas ha varit i högre grad

politologisk än rättslig, men den tangerar förutom folkrätten och statsrätten även bl.a. den politiska geografin, historievetenskapen och sociologin.

2) Den andra gruppen utgörs av **den komparativa undersökningsverksamhet som haft de västeuropeiska administrativa institutionerna som utgångspunkt och huvudsakligt jämförelseobjekt**. Situationen i Västeuropa präglas av en flerhundraårig administrativ utvecklingshistoria. Under denna tidsperiod har de ursprungliga lokala förvaltningsinstitutionerna många gånger modifierats, blivit successivt påbyggda, förnyade och anpassade till skiftande förhållanden. Olika tidsperioder har till följd av de ständiga formförskjutningarna kommit att lämna efter sig administrativa relikter samtidigt som den institutionella fragmentering bevarandet av äldre arrangemang uttryckt återgått på olika sociala krafter och organiserade instressen. Resultatet har blivit en lokalförvaltning som trots de många moderniseringarna burit med sig arvet från tidigare styrkekonstellationer och som genom sin tendens till kliental responsivitet utfallit i svåröverskådlighet, oenhetlighet och administrativt misch-masch. Det är kanske betecknande att den komparativa forskningen inom denna grupp framför allt inriktats på jämförelser mellan de kommunala institutionerna i de berörda länderna - eftersom dessa tillhört de få lokala institutioner som i någorlunda liknande form funnits i samtliga västeuropeiska länder. Som helhet betraktat har dock uppsättningen av institutioner inom lokalförvaltningen varit avsevärt mer omfattande medan jämförelser mellan t.ex. statliga distriktsorgan framstått som problematiska beroende på de otaliga variationerna och särarrangemangen.

De komparativa undersökningar som gjorts inom denna grupp har huvudsakligast syftat till att åstadkomma en systematisk och begreppslig klarhet. Samtidigt som man strävat att reda upp de administrativa förvecklingarna har inläggen haft en klar ambition till överskådlighet och till konstruerandet av begreppsliga kategorier gemensamma för samtliga undersökningsländers lokala förvaltningsarrangemang. Trots att dessa undersökningar inte lett fram till någon slutgiltig klarhet har de gett upphov till ett stort och intressant kunskapsunderlag. Det kunde kanske också påpekas att de fruktlösa försöken att göra totala och solida jämförelser mellan de lokala administrarativa institutionerna i de berörda undersökningsländerna på sätt och vis varit representativa för de brokiga och komplexa förhållanden som existerar faktiskt. Det ter sig också symptomatiskt att undersökningarna av denna typ inte haft någon bestämd vetenskapsteoretisk tyngdpunkt utan i varierande utsträckning innehållit element av statsrätten, förvaltningsrätten, förvaltningshistorien och förvaltningsläran. Samtidigt har det rått såväl osäkerhet som tveksamhet om huruvida de behandlade frågorna varit av konstitutionell, administrativ eller politisk huvudkaraktär.

3) Som en tredje grupp framstår **det etnoregionala forskningsintresset** och **nation-buildinglitteraturen**. Undersökningarna inom denna grupp har delvis sitt ursprung i new nation-forskningen och dels i politologisk moderniseringsteori. Nation-building-forskningen uppstod i början 1960-talet och studerade från politologiska utgångspunkter särskilt spridningen av den västerländska kulturkretsens samhällslösningar i den övriga världen och de olika diffusionshindren. Samtidigt med uppkomsten av de nya etno-regionala rörelserna i västerlandet i slutet av 1960-talet och under 1970-talet fick emellertid nation-buildingforskningen en ny aktualitet då särskilt etnicitets-sociologin kom att intressera sig för problematiken. Under 1970-och 1980-talen har minoritetsfolkens ställning, nationalstaternas etniska sammanfogning och politiken i socio-kulturellt klyvda stater likaså blivit föremål för en rad undersökningar.

Betydelsen av nation-buildingforskningen och etnicitetssociologin i avseende å forskningen om de lokala administrativa institutionerna kan framför allt sägas ligga i att inriktningarna uttalat uppmärksammat den kulturella mosaik som varierande utsträckning finns i så gott som varje enskild nationalstats administrativa och territoriella indelning. Då undersökningarna parallellt studerat såväl minoriteternas handlande som de centrala regeringsstrategierna visavi olika etniska grupper har också de skiftande lokala administrationsarrangemangen ofta kommit i blickpunkten. Inriktningarna har därför i en betydelsefull utsträckning förmått vidga kunskapen om de lokala administrativa institutionernas roll i det sociala spänningsfältet. Beträffande den vetenskapsteoretiska inriktningen kan huvuddelen av kommenterarna betecknas som sociologiska eller politologiska, men man återfinner också kopplingar till historievetenskapen, folkrätten, statsrätten och den politiska geografin.

Beträffande den föreliggande undersökningens förhållande till de tre komparativa inriktningar som belysts ovan kan sägas att den utnyttjat och stött sig på undersökningar som tillkommit inom samtliga grupper. Genom omfattningen och mångsidigheten hos dessa inriktningar har det uppstått ett allmängiltigt teoristoff som inte finns tillgängligt inom andra discipliner.

### 3.1.2. Finland

De undersökningar om lokala administrativa institutioner som framställts i Finland har i det närmaste helt och hållet utgjorts av nationellt inriktade kommentarer. Komparativt fotade undersökningar som skulle ha haft Finland som utgångspunkt har inte nämnvärt förekommit. Däremot kan det sägas att man i Finland synnerligen ofta lånat in utländsk terminologi och i utlandet omsatta modeller för lokala förvaltnings-

institutioner-och arrangemang. Kommentarerna till de lokala administrativa institutionerna i Finland har därför också regelmässigt baserat sig på åtminstone en grundläggande medvetenhet om motsvarande utländska arrangemang. Det kan därtill i själva verket rentav ses som något för Finland utmärkande att man sedan 1800-talet uttalat önskat anknyta de lokala administrativa institutioner som grundats till den europeiska och västliga administrationskulturen. Även om de lokala administrativa institutionerna i Finland har sitt ursprung i den svenska staten kan det noteras att terminologi och begrepp lånats in i det finländska administrationsspråket åtminstone i lika hög grad från kontinenten som från Sverige.

Forskningen i Finland om de lokala administrativa institutionerna har i huvudsak gjorts i form av mer eller mindre förvaltnings-och kommunalrättsliga undersökningar. Dessa kan delas in i två grupper: en som inriktat sig direkt på lokalförvaltningen och en som inte mer än tämligen marginellt eller inte alls berört de lokala administrativa institutionerna, men som ända i egenskap av förvaltningsrättsvetenskapliga undersökningar kan nämnas i detta sammanhang. Här kommenteras dock inte förvaltningsrättsliga standardverk och översikter som gjorts av t.e.x. Mechelin, Hermanson, Erich, Ståhlberg och Merikoski och inte heller de många kommittéutredningarna om lokalförvaltningen trots att de flesta av dessa har åtminstone ansatser till olika vetenskapsteoretiska inriktningar.

Den första förvaltningsrättsliga undersökningen som i sin helhet inriktades på lokalförvaltningen var **A.W. Boismans** år 1908 publicerade avhandling **"Om rättskontrollerna"**. Denna var närmast en förvaltningsrättshistorisk rekonstruktion av den judiciella självstyrelsen i häradet under 1600-talet utförd på basen av ett studium av domböckerna. Framställningen baserades på jämförelser mellan positiva rättsstadganden och på 1600-talets domstolspraxis. En omständighet som beaktats i ringa utsträckning är emellertid att Boismans undersökning i hög grad var en kommentar till 1600-talets landshövdingsförvaltning och en uppgörelse med den nordströmska - och gentemot den svenska riksöverheten lojala - administrationssyn som knäsatts under 1800-talet.

**P.J. Klinthes** år 1936 färdigställda avhandling **"Om territorialkorporationer"** utgjorde för sin del en statsrättslig kommentar till Landskapet Ålands ställning inom den finländska statsgemenskapen med utgångspunkt i västeuropeisk statsrätts-och folkrättsdogm. Även om Boismans och Klinthes avhandlingar berörde olika tidsperioder har undersökningarna flera föreningspunkter: bägge rörde de den provinsiella självstyrelseproblematiken, revolterade mot den traditionella och officiella synen genom att

ifrågasätta den rådande statsideologin och blev som det vill synas just därför undertryckta.

I detta sammanhang kan också nämnas **Matti Niemivuos** år 1979 utkomna exposé **"Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä"**. Denna översikt saknade i det närmaste helt rättsdogmatiska grepp men kan hänföras till den förvaltningsrättsvetenskapliga inriktningen i vid mening eftersom den baserades på en jämförelsevis omfattande kartläggning av det gällande författningsunderlaget. Då det empiriska materialets andel var betydande kunde undersökningen kanske bäst karaktäriseras som en norminventering och en förvaltningsöversikt med betydande inslag av förvaltningsvetenskaplig konception och empiri.

Slutligen utgör **Paula Tiihonens** år 1986 publicerade avhandling **"Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen"** som den fjärde undersökningen av denna typ en studie kring stadgandet i RF 51.2 § om självstyrelse för större områden än kommunerna. I denna närmast förvaltningsrättshistoriska undersökning gjordes på basen av en översikt av olika ställda förslag och initiativ ett försök att förklara varför strävandena till införandet av länsrepresentation, landskapssjälvstyrelse o.a. dylika initiativ förblivit orealiserade. Likaså ventilerades landskapssjälvstyrelsens rättsliga problematik samtidigt som arbetet även framstår som ett bidrag till tolkningen av Leo Mechelins konstitutionella självstyrelsekonception. Det förtjänar observeras att undersökningstematiken företrädesvis behandlats ur statsrättens synpunkt men att greppet inte på något utpräglat sätt är rättsdogmatiskt.

Ifråga om de kommunala institutionerna kan det noteras att **K.J. Ståhlberg, Rieti Itkonen, Reino Kuuskoski och Arno Hannus** uttolkat kommunallagstiftningen i monografiska kommentarer. I dessa har stadgandena behandlats i löpande ordningsföljd och kommenterarna utformats för att betjäna den kommunala förvaltningspraxisen. Ett framträdande drag har varit att underlätta den praktiska kommunalförvaltningen. Även om rättsdogmatiska ansatser inte saknats har dylika grepp därför heller inte dominerat framställningarna. Det har dock å andra sidan också gjorts vissa kommunalrättsliga kommentarer med mer betonade begreppssystematiska ansatser. Här kan nämnas **Olavi Rytköläs** år 1952 utkomna **"Kuntain yhteistoiminta"** och **Toivo Holopainens** år 1969 författade **"Kunnan asema valtiossa"**. I den förstnämnda behandlades kommunernas ställning som territorialsamfund och som subjekt som ömsesidig samverkan på ett traditionellt rättsdogmatisk-positivrättsligt sätt. Den andra representerade en annorlunda inriktning med sitt syfte att analytiskt beskriva kommunens ställning enligt Finlands rättsordning genom att ta i sär de kommunalrättsliga grund-

begreppen i sin minsta beståndsdelar. **Tore Modeens** år 1962 publicerade avhandling om det kommunala förtroendemannauppdraget behandlade särskilt medborgardeltagandets rättsliga aspekter. **Olli Mäenpääs** år 1981 publicerade studie **"Kunnan hallinto"** utgör igen en undersökning av den statsförfattningsrättsliga och kommunalrättsliga basen för den kommunala förvaltningen från närmast rättspositivistiska och rättsdogmatiska utgångspunkter. **Aimo Ryynänens** år 1986 framlagda avhandling **"Kunnan tehtävien lakisääteistäminen"** gäller likaså den kommunala institutionens ställning då studien från närmast förvaltningsrättsliga utgångspunkter kommenterar regleringen av de kommunala uppgifterna och dess konsekvenser för den kommunala institutionens verksamhet och organisation.

Inom gruppen för förvaltningsrättsliga kommentarer som inte mer än marginellt eller inte alls berör de lokala administrativa institutionerna kan nämnas **Jaakko Uotilas** år 1963 framlagda avhandling **"Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa"** som förenade traditionellt rättsdogmatiska utgångspunkter med ansatser till ett analytiskt grepp. Bland övriga studier kan även pekas på **Tore Modeens** undersökningar rörande de offentligrättsliga anstalterna åren 1965-66, **Heikki Kullas** år 1979 publicerade avhandling **"Hallintokäyttö ja hallinto"**, **Mäenpääs** samma år färdigställda avhandling **"Keskusviraston asema valtionhallinnossa"** och **Kaarlo Tuoris** år 1983 slutförda avhandling **"Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta"**. Gemensamt för de sistnämnda är kombinationen av ett rättsdogmatiskt grepp med förankringar i förvaltningshistoria, empiri och samhällsliv. Detsamma kan sägas även om **forskningsprojektet rörande den s.k. medelbara offentliga förvaltningen** som pågått sedan år 1982. Då det inom ramen för detta projekt färdigställts flera tiotal mindre och större undersökningar finns det också inom detta exempel på varierande forskningsmetodologiska ansatser, men som ett mer utmärkande drag kan pekas på föreningen av norminventering, rättsdogmatik, en stark anknytning till empiri och en strävan att betrakta mängden av medelbara förvaltningsfenomen mot bakgrund av dessa respektive sociala sammanhang.

Förvaltningshistoriska undersökningar om enskilda lokala administrativa institutioner har gjorts i stor mängd. I det närmaste samtliga typer av lokala administrativa institutioner har vid det här laget fått sin historia belyst antingen i särskilda monografier eller inom ramen för större översikter. Ifråga om dessa hänvisas till källmaterialet i kap. III. Beträffande mer samlade översiktskommentarer kan nämnas **K.V. Kaukovaltas** "Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia" från år 1940, **Hannu Soikkanens** "Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia" från år 1966 och samlingsverket **Suomen kaupunkilaitoksen historia I-III** som färdigställts åren 1981-84. Medan dessa historiker gällt landskom-

muns-och stadsinstitutionerna finns det också ett par mer "totala" förvaltningshistoriker som uppmärksammat lokalförvaltningen som en betydelsefull del av den nationella administrationens helhet. Dessa utgörs av **Karl Willgrens** år 1934 publicerade "Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt" samt **Seppo Tiihonens & Paula Tiihonens** "Suomen hallintohistoria" från år 1983.

Beträffande förvaltningslärans bidrag kan det slutligen konstateras att frågan om statsförvaltningens lokala form i större eller mindre utsträckning berörts i ett flertal undersökningar. Någon särskild forskningstradition i detta avseenden har dock inte utvecklats och de undersökningar som företagits har vanligen stött sig på studier utformade inom den offentligrättsliga forskningstraditionen. Bland kommentarerna inom denna grupp kan nämnas **Krister Ståhlberg & Guy-Erik Isakssons** år 1980 utförda utredning **"Mellaninstansförvaltningen i Finland. Utveckling, nuläge och reformsträvanden"** samt **Paavo Hoikkas** år 1981 publicerade undersökning **"Väliasteen hallinto Suomen poliittisessa järjestelmässä"**. Dessa undersökningar kan betecknas som kommenterande översikter utan några särskilda metodologiska grepp.

### 3.1.3. Undersökningens inplacering i en vetenskapstradition

Föreliggande undersökning är närmast av **offentligrättslig karaktär** och anknyter till statsrätten och förvaltningsrätten samtidigt som den innehåller betydande element också av historie-och samhällsvetenskaperna. Studien ansluter sig på det hela taget till de discipliner, inom vilka liknande fenomen som undersökningens tematik gjorts till föremål för vetenskapliga framställningar inom såväl komparativ forskning som inom den nationellt inriktade forskning som utförts i Finland.

Det **rättshistoriska inslaget** i studien är betydande och omfattar närmare preciserat snarast statsrättens historia och förvaltningsrättshistorien. Det är dock inte fråga om en undersökning som i sin helhet skulle utgöra ett rättshistoriskt arbete eftersom den innehåller såväl element av samtida **komparativ statsrätt och förvaltning** som kommentarer till **gällande rätt** i Finland. Därtill bygger undersökningen även på övriga samhällsvetenskapliga och förvaltningshistoriska komponenter. Utgångspunkten har inte enbart varit att i snäv och formell mening undersöka den statliga distriktsförvaltningen och övriga lokala administrativa institutioner som enbart de centrala förvaltningsorganens lokala delar. Studien har författats utgående från ett vidare perspektiv och från uppfattningen att den statliga distriktsförvaltningen som en del av det lokala administrativa institutionsnätet bildar ett särskilt forskningsobjekt som kräver sina egna undersökningsansatser-och grepp. Då undersökningen som en helhet

stöder sig på bidrag tillkomna inom flera vetenskapsinriktningarna är detta fråga om ett övervägt och medvetet tillvägagångssätt.

Undersökningen hänför sig till statsrätten i det avseendet, att de lokala administrativa institutionerna utgör en del av staten i dennas egenskap av maktorganisation och till förvaltningsrätten i det avseendet att den statliga distriktsförvaltningen är en del av förvaltningsverksamhetens organisation. I avsevärd utsträckning baseras studien på ett rättslig normunderlag samt uttolkningar av detta.

Som helhet bottnar undersökningen likväl i **en bred samhällsvetenskap** och bygger på bidrag tillkomna inom discipliner som statsläran, sociologin, förvaltningsläaran, historievetenskapen m.fl. Utgångspunkten har varit att sådan forskning som förmått belysa eller fördjupa bilden av de lokala förvaltningsarrangemangen utnyttjats oberoende av proveniens. Det är ju möjligt att utforska de lokala administrativa institutionerna också från andra utgångspunkter än de strikt stats-och förvaltningsrättsliga. En dylik kontakt till en vidsträckt samhällsvetenskap har tett sig påkallad eftersom betydande bidrag till förståelsen av lokalförvaltningen författats inom en rad olika discipliner. Det förtjänar även noteras att ett betydande avseende fästs vid insamling av basinformation om de lokala administrativa institutionernas reella förhållanden och annan relevant empiri.

### 3.2. Ansatserna

#### 3.2.1. Allmänt

De ansatser som kommit till användning vid genomförandet av undersökningen är komparativa, rätts-och förvaltningshistoriska samt inriktade på gällande rätt och förhållanden. För dessa ansatser redovisas i den fortsatta framställningen.

#### 3.2.2. Den komparativa ansatsen

I undersökningen tillämpas ett komparativt grepp. De komparativa delarna av undersökningen gäller i avsevärd mån frågor som den territoriell-konstitutionella statsstrukturen och de olika institutionella lösningsmodeller som legat till grund för utformningen av lokalförvaltningens system. Genom att studera den geografiska fördelningen av termer, begrepp; organisationsmonster, förvaltningsinstitutioner och administrationsseder kan kontakter beläggas med områden och kulturkretsar där likartade fenomen förekommer. Till den del undersökningen rör Finland blir det

därför i hög grad fråga om att studera hur lokala administrationsmodeller och begrepp omsatts i Finland som ett resultat av kontakter, inlån, infiltration och upptagning.

I en diffusionsundersökning av detta slag är det dock skäl att vara medveten om att kartläggningar av samband som finns i olika sociala kontexter kan leda till ogrundande projiceringar. Inom det område studien gäller kan en dylik etno-centristisk mottaglighet aktualiseras i främst två avseenden:

- dels finns risken att i utländska lokala administrativa arrangemang se institutioner, termer och begrepp som inte finns där, och

- dels finns risken att i de lokala administrativa arrangemangen och begreppen i Finland se något alltför allmängiltigt samtidigt som det bortses från att dessa kan vara kulturellt bundna

Många kommentarer som gjorts har visat att dessa risker är överhängande. Särskilt gäller detta konstruerandet av idealtyper av förvaltningsmodeller där det universiella inte sällan vid ett närmare studium visat sig vara knutet till enbart någon särskild kulturkrets. För att undgå dessa risker bör utgångspunkten därför vara att försöka studera olika politiska kulturer från sina respektive särförhållanden.

Ur historisk och rättshistorisk synpunkt har Finland utgjort ett område som huvudsakligen fungerat som **ett mottagarland för rättsliga och andra innovationer förmedlade från större kulturkretsar som Sverige, Ryssland och Västeuropa**. Med dylika kulturkretsar avses geografiska regioner eller statsbildningar som omfattar en samling samhällen med liknande rättsliga sedvänjor och sociala institutioner. Även om den finska riksdelen och senare Finland väsentligast utgjort en del av eller huvudsakligen tillhört den svenska kulturkretsen har statstraditionen och de administrativa arrangemangen inte influerats enbart av den från Sverige utgågna kulturdiffusionen. Finland har under århundradenas förlopp omgetts av en rad aktiva innovationscentra, från vilka kulturmönster, rättsliga förebilder och administrativa ideer spritts jämsides med migration och kulturdiffusion. Undersökningen skall därför också med sin komparativa ansats fästa ett avsevärt och systematiskt avseende vid hur den lokala administrativa institutionskulturen i Finland fått sin början, de närmare omständigheterna kring dess utformning, hur den återskapats, modifierats och utvecklats.

Uppsättningen av termer som betecknar lokala administrativa institutioner är sedan 1800-talets slut i hög grad ett övernationellt allmängods. Det finns visserligen en del termer som är i det närmaste nationellt unika (t.ex. kanton, amt, härad) men många benämningar (t.ex. lokal, region, kommun, distrikt) är synnerligen utbredda och används i ett stort antal administrationskulturer. Vissa av de internationellt gängse termerna för lokala administrativa institutioner har sina rötter i det romerska rikets förvaltningsterminologi (t.ex. prefekt, provins) medan i modern tid framför allt Frankrike, Storbritannien och Tyskland fungerat som förmedlare och innovationscentra. Den uppsättning av termer som finns i varje stat framstår därför som en blandning av dels vissa inhemska institutioner och dels i högre grad av utländska inlån (som dock ofta är översatta till det inhemska språket). De nationella uppsättningarna av termer för de lokala administrativa institutionerna präglas därför av såväl en viss förvirring som av en avsaknad av entydighet och övergripande stringens.

Denna undersökning skall dock inte påta sig uppgiften att sovra ut de "rätta" allmängiltiga och övernationella betydelserna i mängden av olika innebörder termerna getts i den kommenterande litteraturen. En dylik utsovring borde nämligen för att bli framgångsrik utföras som ett övernationellt samarbetsprojekt och baseras på ett avsevärt större materialunderlag än vad som utnyttjats för detta arbete. Den uppgift som återstår för denna studie är att dels peka på förekomsten av betydelsevariationer hos en och samma term som de framträtt i kommentatorernas texter och dels att påtala den allmänt förekommande tendensen att projicera de nationella särförhållandena inom lokalförvaltningen också på de lokala administrativa institutionerna i övriga stater genom tillhjälp av en nomenklatur som uttalat eller outtalat föreges vara allmängiltig. För att igen kunna utföra dessa bägge uppgifter är det nödvändigt att återge de anförda variationerna, inkonsekvenserna och de jämsides med den administrativa kulturdiffusionen tillkomna betydelseförskjutningarna hos de aktuella begreppen och termerna.

Det förtjänar ännu påpekas att undersökningens komparativa ansatser inriktas främst på de institutionella och strukturella mönstren inom lokalförvaltningen och att det alltså inte är fråga om en historiekomparativ studie där den rätts-och förvaltningshistoriska utvecklingen i Finland skulle jämföras med motsvarande utvecklingsdrag i andra länder.

### 3.2.3. Den rätts-och förvaltningshistoriska ansatsen

I undersökningen tillämpas ett rätts-och förvaltningshistoriskt grepp[1] vad det beträffar de delar av undersökningen som rör Finland. Det kan observeras att förvaltningsinstitutions-och förvaltningsrättshistorien inom vår tradition i hög grad uppträtt som förenade eftersom i det närmaste samtliga lokala administrativa institutioner varit reglerade under den aktuella undersökningsperioden.

Ur historisk synvinkel täcker undersökningen översiktligt perioden från mitten av 1600-talet fram till närvarande tid. Denna tre och ett halvt sekel långa undersökningsperiod uppvisar en lokalförvaltning som dels präglats av modifieringar och nyordningar men också dels också av en viss institutionell kontinuitet. I den undersökningsansats som tillämpats har administrationens socialt bundna föränderlighet betraktats som ett överordnat fenomen i förhållande till förvaltningens institutionella kontinuitet. Trots att det finns institutioner som formellt existerat över århundranden är det skäl att fästa uppmärksamhet vid att dylika institutioner kunnat ha olika funktioner under olika historiska skeden. Tydligt är att det också ifråga om de lokala administrativa institutionerna yttrats strävanden att skjuta tillbaka tidpunkten för ett historiskt förlopps början i syftet att förbättra en tradition genom att göra den längre.[2] Det kanske tydligaste exemplet på detta fenomen utgörs av landshövdingsinstitutionen som i kommentarerna i det närmaste genomgående getts en dylik framtoning. Funktionsförskjutningarna hos de lokala administrativa institutionerna skall därför betraktas som en konsekvens av förändringar i samhälllsstruk-

---

1. Tiihonen har gjort en skillnad mellan "förvaltningens historia" (administrationens förändring över tiden) och "förvaltningshistoria" (administrationens förflutna och föränderlighet eller oföränderlighet). Tiihonen 1987, 34-61. Som särskild disciplin har förvaltningshistorieforskningen åtminstone tillsvidare ingen egentlig självständig status i Finland även om förändring i detta avseende synbarligen är vänta. I praktiken har emellertid en historisk forskning särskilt inriktad på förvaltningsinstitutionerna och tjänstemännen funnits i den finska riksdelen/Finland sedan 1700-talet. Denna forskning har fram till de senaste decennierna emellertid utförts med antingen nära anknytning till den rättshistoriska forskningen, som en accentuerad tyngdpunkt inom de särskilda historievetenskapliga inriktningarna (Finlands historia, Skandinaviens historia, den politiska historien) eller som institutionshistoria (ofta i form av beställningsforskning). Denna undersökning är inte primärt avsedd som ett bidrag till en särskild förvaltningshistorisk vetenskapsgren. Istället analyseras förvaltningshistorien med en viss utgångspunkt i rättshistoriska betoningar (eller omvänt rättshistorien med förvaltningshistoriska betoningar).

2. Nyström 1974, 20-44, Suneson 1981, 59, Liedman 1984, 413-414

turen framom ytligt sett kontinuerliga funktioner hos organ med en och samma eller påminnande benämningar.

Tidigare i framställningen har redogjorts för statsbyggets problematik som för sin del nära ansluter sig till den rätts-och förvaltningshistoriska ansats som beskrivits. Som en slags modern motsats till statsbygget framstår fenomenet med den samtida statsnedbrytningen eller s.k. statlig fragmentering. Med denna bör emellertid förstås inte enbart den formella territoriella indelningen i en stat och förekomsten av en uppsättning lokala administrativa institutioner samt förvaltningsområden. Innebörden i den statliga fragmenteringen är att staten lokalt eller sektorellt (eller i bägge avseendena) bryts upp i delinstitutioner som kommer att fungera i högre grad oberoende av varandra. Fenomenet har under det senaste decenniet varit föremål för ett visst forskarintresse, kanske närmast som en följd av den forskning som gjorts om den samtida politikens korporatisering och förvaltningens allt ökade klientberoende.[1] Denna fragmenteringsproblematik kommer att behandlas i det avslutande kapitlet.

### 3.2.4. Undersökningen som en kommentar till gällande rätt

Samtidigt som undersökningen är inriktad på statstraditionen och de lokala förvaltningsinstitutionernas historia i Finland kommenterar den även gällande rätt ifråga om den statliga distriktsförvaltningen.

Till denna del bygger undersökningen på en jämförelsevis omfattande genomgång av den rättsliga regleringen av den statliga distriktsförvaltningen. Detta innebär att organisationslagar-och förordningar, reglementen, arbetsordningar o.a.d. inventerats. På samma gång har de rättsliga pricniperna kartlagts och systematiserats och de normer som ingår i de berörda författningarna grupperats kring bestämda temata, begreppskonstruktioner och systematiska helheter. Även om undersökningen på detta sätt innehåller vissa element av rättssystematisk utredning och även tolkning avser den emellertid inte som en helhet att uteslutande utgöra en rättsdogmatisk kommentar. Snarare är förhållandet då att studien parallellt med sin rätts-och förvaltningshistoriska samt samhällsvetenskapliga inriktning ger vissa bidrag också till en systematisering och tolkning av den gällande rätten.

---

[1]. Angående statlig fragmentering hänvisas till Lindensjö 1979, 38-71, Paddison 1983 och Rosas 1986, 529-539

### 3.3. Undersökningens disposition

I kap. I. redovisas inledningsvis för undersökningstematiken, problemformuleringen och forskningsuppgiften samt för den tidigare forskningen inom området för undersökningen och de ansatser som kommit till användning.

Kap. II. har ägnats åt en komparativ översikt rörande den territoriell-konstitutionella statsstrukturen i världen och de olika organisationsmodeller som kan urskiljas ifråga om utformningen av lokalförvaltningen. Likaså ingår en inventering av institutioner och terminologi. Denna motiveras med behovet av att i någon mån skapa en större reda i den förbistring som finns ifråga om den terminologin gällande det område undersökningen täcker.

De textavsnitt som särskilt inriktats på lokalförvaltningen och den statliga distriktsförvaltningen i Finland inleds med kap. III. I detta kapitel behandlas i komprimerad och schematisk form den historiska utvecklingen av de lokala administrativa institutionerna i den finska riksdelen/Finland sedan 1600-talet. Speciellt har uppmärksamhet fästas vid utvecklingen av de lokala administrativa institutionstypernas volym och inbördes storleksförhållanden. Uppgifterna ger även en bild av det aktuella läget vad det beträffar förekomst av typer av lokala administrativa institutioner och mängden av lokala förvaltningsenheter.

Kap. IV. handlar om den finska statens "enande", synen på den statliga distriktsförvaltningen och de vid det här laget flerhundraåriga strävandena till härads-, läns-och lanskapsrepresentation. Eftersom dylika institutioner ifall de inrättats i större eller mindre utsträckning kommit att fungera som alternativ till den lokalförvaltning som existerat i praktiken är det uppenbart att blockerandet av dessa reform-och reorganisationsinitiativ uttrycker egenheter som är särpräglade för det finländska samhället och dess administrativa utvecklingshistoria. Trots att många forskare gjort försök att förklara denna egenart har ännu inte något tillnärmelsevis slutligt omdöme kunnat göras. I denna undersökning angrips frågan primärt från en "nation-building"-och "state-building"-ansats och representerar i denna mening ett nytt grepp på problematiken.

I kap. V. undersöks den statliga distriktsförvaltningens ställning på basen av en inventering av ett omfattande material av organisationsstadganden. Syftet har närmast varit att belägga och återge organisatoriska grunddrag och strukturer. De temata som främst berörts gäller författningsterminologin och de författningstekniska för-

hållandena samt distriktsbyrån, distriktschefen och distriktsbyråns externa relationer. I kapitlet behandlas även frågan om huruvida de statliga distriktsorganen ur förvaltningsorganisatorisk-och rättslig synpunkt är att betrakta som särskilda myndigheter för sig eller enbart som de centrala instansernas lokala avdelningar.

I kap. VI. sammanfattas undersökningen i en framställning om statsenhet och statlig disintegration. I detta kapitel återanknyts till den mer allmängiltiga frågeställningen om relationen mellan statsbygget och lokalförvaltningen.

## II. Komparativa perspektiv

### 1. Allmänt

Detta kapitel består av fyra huvudsakliga underavsnitt. Inledningsvis behandlas den territoriell-konstitutionella statsstrukturen. Avsikten är att skapa en ram för den fortsatta framställningen ifråga om klassificeringen av stater, statstyper och administrativa kulturkretsar med avseende på den inomstatliga lokala förvaltningen.

I nästa underavsnitt fokuseras intresset till de olika organisationsmodeller som kommit till användning vid utformningen av lokalförvaltningen. I jämförelse med det första underavsnittet avser detta i högre grad de inomstatliga arrangemangen och de lokala administrativa institutionerna.

Det följande underavsnittet inventerar den terminologi som betecknar de lokala administrativa institutionerna medan det avslutande underavsnittet behandlar förhållandena i Finland mot bakgrunden av de ramar, modeller och terminologi som ventilerats i de föregående underavsnitten.

### 2. Den territoriell-konstitutionella statsstrukturen

#### 2.1. Allmänt

Då det i framställningen talas om den territoriell-konstitutionella statsstrukturen är avsikten att peka på två parallellt existerande egenskaper hos staten. Samtidigt som varje stat är delad i större och mindre territoriella områden och i motsvarande lokala förvaltningsinstitutioner är den även en helhet för sig. Denna territoriella och nationella integration är principiellt och i grunden av konstitutionell karaktär. Den politiska aktualiteten i denna integration varierar dock från stat till stat och också inom samma stat från tid till annan. Den territoriella och nationella integrationen är därför också mer eller mindre svårlöst inom olika stater beroende på de varierande nationella säromständigheterna. Även om det i varje stat finns en specifik (och föränderlig) territoriell-konstitutionell sammanfogning kan emellertid också vissa gemensamma grundmönster beläggas och tas som bas för en systematisering.

Den lokala förvaltningen är i tämligen stor utsträckning reglerad eller åtminstone omnämnd i staternas konstitutioner. I undersökningen **"Written Constitutions. A Computerized Comparative Study"** år 1978 konstaterades att det i 72 % av 142

undersökta konstitutioner fanns dylika stadganden. Följande typer av lokala förvaltningsinstitutioner förekom;[1]

| Antal | n | % |
|---|---|---|
| 1. Kommuner och likartade (municipalities or similar) | 12 | 9 |
| 2. Provinser, distrikt, regioner, departement[2] | 27 | 19 |
| 3. Både 1 och 2 | 64 | 45 |
| 4. Inte vare sig 1 eller 2 | 39 | 28 |

Uppgifterna ger vid handen att totalt 103 konstitutioner eller närmare tre fjärdedelar av samtliga konstitutioner innehöll stadganden om någon lokal förvaltningsinstitution. De flesta av dessa torde begränsa sig till enbart ett mer allmänt omnämnande även om bestämmelserna i en del fall också är avsevärt utförligare. Av den nämnda undersökningen framgår förekomsten av stadganden om kompetens hos de lokala förvaltningsinstitutionerna;[3]

| Antal | n | % |
|---|---|---|
| 1. Kompetensen bör regleras i lag | 26 | 18 |
| 2. Övriga stadganden | 18 | 13 |
| 3. Både 1 och 2 | 46 | 32 |
| 4. Stadganden saknas helt | 13 | 9 |

Av dessa uppgifter framgår att det i närmare nio tiondedelar av de undersökta konstitutionerna innehöll någon slags hänvisning till de lokala förvaltningsinstitutionernas kompetens.

Stadgandena om de lokala förvaltningsarrangemangen är regelmässigt flera i federala konstitutioner än vad fallet är med unitära författningar.[4] Detta förhållande

---

1. van der Maarseveen-van der Tang 1978, 70

2. Dock inte i federationer ingående (del)stater

3. Av konstitutionerna angavs 39 vara icke-relevanta för denna undersökningsaspekt.

4. Duchacek har i sin undersökning som baserade sig på 140 skrivna konstitutioner gjort iakttagelsen att hänvisningarna till territoriella samfund och den lokala förvaltningen ofta var kortfattade i de unitära staternas författningar. Dylika hänvisningar var för det mesta begränsade till allmänna principstadganden, omnämnanden om betydelsen hos de lokala förvaltningsinstitutionerna och garantier om lokala val som bas för den ortliga självstyrelsen. Hans konklusion blev därför att de unitära

är naturligt då frågan om statsstrukturen haft en särskilt framträdande politisk aktualitet i just stater som utvecklat federala konstitutioner. I dessa finns det vanligen också åtminstone ett särskilt kapitel som reglerar delstaterna, de lokala förvaltningsarrangemangen, förhållandet mellan de centrala och de lokala förvaltningsinstitutionerna o.a.d. Det kan emellertid också förekomma att unitära konstitutioner i stater där frågan om den territoriella sammansättningen varit intrikat innehåller ett eller flera kapitel om den lokala förvaltningen. Ett exempel på detta är den italienska konstitutionen.

Ifråga om de socialistiska staternas konstitutioner kan det noteras att dessa så gott som regelmässigt innehåller utförliga stadganden rörande de lokala förvaltningsinstitutionerna. Det framgår ur den år 1980 publicerade **"The Constitutions of the Communist World"** år 1980 att i det närmaste samtliga av de 15 socialistiska konstitutionerna inrymde särskilda kapitel om den lokala förvaltningen. Detta är fallet för socialistiska stater av såväl federal som unitär typ.[5]

Med avseende på den territoriell-konstitutionella statsstrukturen har världens stater vanligen hänförts till den ena av de två redan nämnda grundtyperna: unitetsstaten eller den federala staten.[6] Därtill har den s.k. hybrida unitär/federala staten som en särskild systematisk kategori.[7] Det förtjänar ännu nämnas att det i den tidigare statsrättsliga traditionen förekom att staterna inplacerades i en löpande skala som började med lösa konfederationer och upphörde med solida unitetsstater.[8]

---

systemen i allmänhet överlämnat ansvaret för förändrade territoriella behov och intressen till den centrala myndigheten. Duchacek 1973, 96-97

5. Simons 1980. Det enda undantaget utgjordes av Kampucheas konstitution, som dock var av provisorisk karaktär. Se även Triska 1968

6. Benämningarna unitetsstat och unitär återgår på latinets unitas och unus i betydelsen enhet respektive en(het). Benämningarna federation och federal kommer likaså från latinets feodus och foederis i betydelsen förbund.

7. Duchacek 1973, 96

8. Termen konfederation syns numera användas främst i historisk mening. Undantag finns dock. Crane har gjort en skillnad mellan konfedererade, unitära och federala system, men förutom Förenta Nationerna anfört endast historiska exempel på konfederationer. Crane 1966, 239-259. Merkl har för sin del definierat den federala staten som en hybrid mellan ett unitärt och ett konfederalt styre. Merkl 1977, 80

## 2.2. Unitetsstatstypen

Även om begreppet unitetsstat inte är någon direkt ovanlig term inom den statsförfattningsrättsliga och samhällsvetenskapliga forskningen har den inte blivit föremål för något mer omfattande teoretiskt utredningsarbete. Snarare förefaller termen ha använts i samband med utläggningar om federala arrangemang - och då närmast som en motsats till dylika. Eftersom unitetsstatstypen ofta utvecklat en annan form för lokalförvaltningen än stater av federal typ är det skäl att något anknyta till de fåtaliga bidrag som finns i ämnet.

Som det utmärkande för unitetsstaten (enhetsstaten) har framhållits förekomsten av enbart en enda överhet eller regering med en för hela riket avsedd underordnad förvaltning. I denna statstyp innehas makten över de olika förvaltningsdistrikten inom det styrda området som helhet av den centrala regeringen. Som unitetsstatens centrala egenskap har anförts dess odelade suveränitet.[9] Dess karaktär har också definierats som enhetlighet och odelbarhet ifråga om regering och representation inåt och utåt samt rörande lagstiftning, lagskipning och förvaltning.[10] Även om de lokala förvaltningsinstitutionernas inordning under regeringen betonats som ett väsensdrag hos unitetsstatsmodellen har det också understrukits att självverksamhet hos dess territoriella delar är något principiellt och praktiskt möjligt. Sålunda skulle en unitetsstat inte nödvändigtvis innebära en avsaknad av subsidiärt lagstiftande organ även om dylika borde vara beroende av den centrala myndigheten som också skulle kunna fatta upphävande beslut. Däremot skulle inte subsidiära organ av detta slag kunna fungera som subsidiärt suveräna organ.[11] Det har även påpekats att

---

9. Strong 1958, 80-82. Med odelad suveränitet har Strong avsett att den centrala styrelsens makt var utan restriktioner i den meningen att unitetsstatens konstitution inte tillät andra lagstiftande organ än det centrala. Wit 1953, 51-54, Wheare 1963, 1-34

10. Kleen 1917, 26-29. Kleen använde dock inte benämningen unitetsstat utan talade om den "enkla staten (den homogena och regelbundna)". Också Reuterskiöld har som det utmärkande draget för den enkla staten eller enhetsstaten sett omständigheten att hela dess statliga verksamhet handhades av organ som uteslutande var statens egna. Reuterskiöld 1928, 46

11. Ifall den centrala makten fann det lämpligt att delegera makt till mindre organ så skedde detta enligt Strong på basen av dess egen myndighet och inte därför att detta skulle ha förutsatts i konstitutionen. Inte heller skulle orsaken vara att de olika statsdelarna haft en separat identitet som de i viss utsträckning bevarat vid anslutningen till det större organet. Detta resonemang skulle leda till konsekvensen att den centrala makten har legal makt att reglera samtliga konflikter mellan den centrala regeringen och de lokala myndigheterna. Strong 1958, 80-82

unitetsstatens karaktär inte störs av att ärendena som t.ex. i Sverige varit starkt decentraliserade eller av attt vissa landsdelar förvaltats på ett efter ortsförhållandena avpassat vis. Något dylikt framstår som möjligt då staten styrs av myndigheter som inte indelat riket i olika områden ifråga om politisk regering, representation och jurisdiktion.[12]

Ur ett etnicitetssociologiskt perspektiv har unitetsstaten definierats som en stat uppbyggd kring ett tydligt politiskt centrum med ekonomisk dominans. Detta centrum eftersträvar en mer eller mindre strikt administrativ standardisering varvid samtliga områden i staten behandlas på samma sätt samtidigt som alla dess institutioner kontrolleras av centret. Som unitetsstater har i denna mening Frankrike, Italien, de nordiska länderna inklusive Finland, Portugal, Belgien och Österrike betecknats.[13]

Problemen att fastställa de olika staternas unitära eller federala karaktär har även lett till strävandena att urskilja undertyper till huvudindelningen. I verket **"Systematic Political Geography"** år 1967 anfördes sålunda tre unitära statstyper;[14]

- **den centraliserade unitetsstaten** (Centralized). Denna typ utgör en genomsnittlig unitär stat organiserad efter grundprincipen om en centraliserad regeringsmyndighet. Den innefattar dock inte vare sig excessiv totalitarism eller excessiv decentralisering. Till denna kategori hänfördes Danmark, Sverige, Nederländerna, Italien, Frankrike, Irland och Finland

- **den i hög grad centraliserade unitetsstaten** (Highly Centralized). I denna typ har inre olikhet eller oenighet, etnisk heterogenitet, tribalism eller regionalism som hotar sönderspränga statssystemet bemötts med strikt och överhetlig kontroll. Inom denna typ förekom tre undertyper: socialistiska stater (Polen, Ungern, Rumänien, Bulgarien, Albanien, Kina), enpartistater eller "enpartidemokratier" i den dekoloniali-serade världen (Paraguay, Guatemala, Etiopien, Ghana, Iran, Indonesien, Syd-Vietnam) och övriga diktaturer (Portugal, Spanien)

- **den modifierade unitetsstaten** (Adjusted). Som det enda exemplet angavs Storbritannien

---

12. Kleen 1917, 26-29

13. Rokkan-Urwin 1982, 11-23, Rokkan-Urwin 1983, 180-189

14. de Blij 1967, 425-430

Även om de indelningar som framförts av **Stein Rokkan & Derek Urwin** och **Harm J. de Blij** inte kan sägas sakna relevans förefaller de inte heller vara helt adekvata. Invändningar kunde således göras mot beskrivningen av åtminstone Italien, Danmark, Belgien, Finland, Storbritannien och numera även Spanien som unitetsstater.[15]

Staternas utformning som unitära respektive federala ger upphov till avvikande strukturer för lokalförvaltningens organisering. I federala stater finns det sålunda statliga förvaltningsdistrikt såväl under den federala regeringen som under delstatsregeringarna medan förvaltningsdistrikten i unitära stater underlyder statens centrala regering. Unitära konstitutioner karaktäriseras nämligen av att maktdelegeringen till territoriella enheter formellt kan upphävas av den centrala myndigheten. Dessa konstitutioner kontrasterar mot den permanenta maktfördelningen mellan den centrala myndigheten och delstaterna i federala konstitutioner. Den centrala regeringen i unitära stater kontrollerar förutom maktdelegeringens omfattning och varaktighet även storleken, gränserna och själva existens hos subnationella och territoriella myndighetsenheter.[16]

Det unitära systemet betonar en centraliserad nationell styrning och förefaller vara anpassat för stater som aspirerar på homogenitet. Systemet är lämpat för modernisering, nationell planering och välfärdsstaten eftersom det garanterar juridisk och ekonomisk uniformitet samt en central styrning av det sociala, kulturella och politiska framsteget.[17] Ett förhållande som emellertid rönt mindre uppmärksamhet i såväl Duchaceks som i övriga framställningar är att delstaterna inom federationerna i regel är organiserade efter en unitär princip. Detta innebär att delstatsadministrationen är underordnad delstatsregeringen på samma principiella sätt som administrationen i en unitär stat. Det kan också noteras att den administration som i en federal

---

15. Krejci-Velimsky 1981, 270

16. Duchacek 1973, 96-97

17. Duchacek 1973, 97. I motsats till detta har Wit hävdat att metoden för territoriell spridning av makten i en nation inte står i samband med regimens demokratiska eller diktatoriska karaktär. Användningen av metoden beror därför på responsen hos krafter och förhållanden inom staten snarare än på ideologiska faktorer. Den unitära tekniken har använts för geografiskt kompakta och relativt små områden och är bäst ämnad för signifikant homogena nationer där en påtaglig regional olikhet förenad med skarpa religiösa, kulturella, nationella, rasmässiga och ekonomiska motsättningar är begränsade till ett minimum. Där den unitära metoden inte tillämpats våldsmässigt som i tsartidens Ryssland eller Nazi-Tyskland har den enligt Wit vanligen kommit till användning i stater utan markerade regionala konflikter eller där en dylik kamp undertryckts och utjämnats av nationellt enhetsskapande. Wit 1953, 52

stat är underordnad den federala centralinstansen vanligen också är organiserad enligt en likformighetsprincip. På detta sätt kan en unitär organisationsprincip ställvis bryta fram också i federala stater.

### 2.3. Den federala statstypen

I motsats till vad fallet är med den unitära statstypen har den federalt organiserade staten blivit föremål för ett omfattande statsrättsligt och samhällsvetenskapligt studium. Detta forskningsintresse har gällt såväl enskilda staters specifika federala arrangemang som federalismens teori och praktiska politik.

Federationen (förbundsstaten) består av flere delstater, kantoner eller land med egna lagstiftande och verkställande organ samt i allmänhet också egna domstolsorgan. I en federal stat har ett antal samarbetande (del)stater förenats för vissa gemensamma syften. Den centrala eller den federala myndighetens makt är begränsad då en viss makt tillförsäkrats de sammangående enheterna. På denna punkt har det ifråga om statssuveräniteten gjorts en åtskillnad mellan en extern och en intern aspekt. Den interna suveräniteten skulle innebära att en person eller ett organ av personer utövade överhöghet över individerna eller sammanslutningar av individer inom området för dess jurisdiktion. Teoretiskt är denna suveränitet odelbar men det finns enligt **C.F. Strong** inget annat logiskt sätt att förhålla sig till det federala systemet än att i detta fall betrakta suveräniteten som delad. Det utmärkande för enheter som sammangår i en federation är därför att dessa överlämnar sin externa suveränitet till den gemensamma myndigheten. Då ett antal stater ingereras federalt överenskommer dessa om att underordna sig de villkor konstitutionen uppställer och som kan åsidosättas enbart genom att en på förhand föreskriven procedur iakttas. Delstaterna i ett federalt system kunde därför beskrivas som subsidiärt suveräna organ.[18]

Federala konstitutioner syftar till en institutionaliserad balans mellan nationell enhet och subnationell olikhet. Denna balans nås genom fördelning av den politiska

---

[18]. Strong 1958, 4-5, 76-80, 98-103. Strong har anfört tre variationstyper för den federalt sammansatta staten. Den första gäller sättet för maktfördelningen mellan den federala statsbildningen och delstaterna. Principen kan innebära att någondera kategorins myndighet beskrivs uttryckligen medan övrig myndighet ankommer på den kvarstående kategorin. Den andra variationstypen gäller sättet för bevarandet av konstitutionens överhöghet i förhållande till federala och delstatliga myndigheter i händelse av kompetenskonflikter. Den tredje variationstypen avser slutligen sättet för ändring av konstitutionen.

makten mellan den centrala regeringen och de subnationella territoriella regeringarna i två skilda ansvarssfärer. På det subnationella ansvarsområdet ankommer i regel lokal ordning, välfärd, utbildning och hälsovård som kan ordnas mer eller mindre självständigt i förhållande till den centrala myndigheten. Den centrala regeringen handhar å sin sida angelägenheter av väsentlig nationell bärvidd. Maktfördelningen gör därför den centrala myndigheten och de självstyrande territoriellla enheterna snarare till parter som samarbetar med varandra än strikt hierarkiskt ordnade.[19]

**Stein Rokkan & Derek Urwin** har (förutom den redan tidigare nämnda unitetsstaten) gjort följande klassificering av staternas uppbyggnad:[20]

- **unionsstaten.** Denna stat är inte följd av en fortgående dynastisk erövring utan, inkorporeringar av åtminstone delar av dess territorium har kunnat ske genom t.ex. personalunioner, traktater, giftermål eller arv. Integrationen är dock inte på långt när fullständig. Medan den administrativa standardiseringen gjort sig gällande över största delen av unionsstatens territorium kvarstår inom vissa områden förunionella särrättigheter och institutionella infrastrukturer som bevarar ett visst mått av regional autonomi och som fungerar som ombud för regional elitrekrytering. Till denna kategori hänfördes stater som Storbritannien, Nederländerna och Spanien.

- **mekanisk federalism.** Det federala systemet i stater av denna typ har införts ovanifrån genom konstitutionella arrangemang. Den territoriellt olikartade strukturen löper genom statens alla områden och är accepterad eller rentav påbjuden av centret. Olikheterna är emellertid anpassade till ett hierarkiskt kontrollsystem med ett centrum som är politiskt och institutionellt starkare än de övriga konstituerande delarna. Denna typ exemplifierades med Tyska Förbundsrepubliken.

- **organisk federalism.** I denna typ är federalismen anbefalld nedifrån som en följd av en frivillig sammanslutning av flera olika territoriella strukturer. Centrets kontroll är begränsad och måste ta hänsyn till det stora mått av institutionell autonomi som förbehållits de konstituerande delarna. Något konkret exempel anfördes inte men kunde kanske passa på Schweiz.

---

19. Duchacek 1973, 110

20. Rokkan-Urwin 1982, 11-13, Rokkan-Urwin 1983, 180-189

Som en invändning mot detta schema för statliga "unifieringsstrategier" framhöll författarna själva att inplaceringen av enskilda länder i typologin var enbart av förslagsmässig art och inte saknade problematiska drag. En rad liknande klassifikationer har därtill gjorts av andra författare.[21]

Förhållandet mellan statsstrukturen och den lokala förvaltningen har uppmärksammats även ur ett federalt perspektiv. Det har nämligen pekats på att federala arrangemang och regionala strukturer kunnat fungera som alternativ eller komplement till den centrala regeringens fältmekanismer eller till prefektorala fältsystem.[22]

**2.4. Frågan om hybridformerna**

Som det tidigare framkommit har det även gjorts försök att urskilja olika blandformer mellan unitetsstatstypen och staten av federal typ. Som översikterna visat har termerna ofta använts med vissa förbehåll eller modifieringar.

Den nämnda hybrida (unitärt/federala) staten utgör inte en fast och enhetlig konstruktion utan är närmast att uppfatta som en samlingsbeteckning för konstitutioner som inte kunnat fogas in vare sig den federala eller den unitära kategorin. Dessa hybridformer har karaktäriserats som kvasiunitära, kvasifederala, federala med subsidiära eller dominanta drag, unitära med federala element, federala med kon-

---

21. Wheare har särskiljt på tre typer av federala konstitutioner: federala (USA, Australien och Schweiz), kvasifederala (Kanada, Indien och Malaysien) samt en "ickefungerande federalism" (Brasilien, Mexico, Argentina, Österrike, Sovjetunionen, rhodesia-Nyasaland, Väst-Indien och Pakistan). Därtill framställdes det som osäkert huruvida Tyska Förbundsrepubliken var kvasifederal eller enbart i hög grad decentraliserad. Likaså betecknades den nigerianska federalismen som osäker. Wheare 1963, 15-34

Som federala statstyper har de Blij förtecknat intressefederationer (Australien, USA, Kanada, Brasilien, Schweiz), kompromissfederationer (Syd-Afrikanska unionen, Indien, Nigera), centraliserade federationer (Sovjetunionen, Jugoslavien, Syd-Afrikanska unionen, de latinamerikanska federationerna), anbefallda federationer (Mali, Central-Afrikanska federationen, Väst-Indiska federationen) och uppfunna federationer (Pakistan). de Blij 1967, 445-465

Merkl har för sin del anfört tre varianter av federala institutioner: den anglo-amerikanska modellen (inom det brittiska samväldet, i USA och i modifierad form i Latin-Amerika), den tysk-schweiziska modellen och den sovjetiska modellen. Merkl 1967, 395-404, Merkl 1977, 80-83

22. Fesler 1962, 125-129

federala aspekter m.fl.[1] Då mängden av dessa hybridformer beaktas kunde den slutsatsen rentav göras att de entydigt federala eller unitära systemen är så ovanliga att blandformerna i själva verket är de dominerande och normala.

Det har även framhållits att ett av problemen i försöken att klassificera staterna som antingen federala eller unitära är att det finns ett växande antal länder som inte kan passas in någondera typen. En statstyp i en position mellan federala och unitära strukturer skulle kunna kallas "sammansatt enhet" (compound unitary). Det utmärkande för stater av detta slag är att de överlåtit en substantiell och i många fall lagstiftande makt till subnationella enheter och upptagit vissa federationsliknande drag. Sammansatta enhetsstater har emellertid två formvarianter: en där det federationsliknande draget härrör från inrättandet av en regionalförvaltning med en funktionell ansvarighet som i unitära stater skulle ankomma på de centrala statorganen (Italien, Spanien, Burma, Sudan). Den andra varianten innebär att relativt små lokalsamfund i staten tillåts upprätthålla sin kulturella egenhet genom en separat politisk organisation men bibehåller vissa ekonomiska, politiska och militära föreningsband till en större och kraftfullare nationalstat (vissa öar utgör de frekventaste exemplen).[2]

---

[1]. Duchacek 1973, 101-104. Duchacek har exempelvis beskrivit Tjeckoslovakeins författning åren 1948-68 som en speciell typ av assymetrisk federal union även om författningarna åren 1948 och 1960 omtalade den Tjeckoslovakiska republiken som en unitär stat. På ett liknande sätt förblev även de kvasifederala stadgandena i Italiens konstitution overkställda fram till åren 1970-72. Å andra sidan har Duchacek anmärkt att det unitära Storbritannien uppvisar flera federala drag eftersom dess tre större territoriella komponenter (Wales, Skottland och Nord-Irland) tillförsäkrats ett större mått av självständighet än vad federala stater som Sovjetunionen, Brasilien och Burma gjort i förhållande till sina delstater. Duchacek 1973, 97. Likaså Peters hänfört utvecklingen i Storbritannien till en kategori "administrative federalism". Peters 1978, 112. Också i en del andra kommentarer har det kunna pekas på att det i formellt unitära stater kan finnas en en praxis-eller de facto-federalism. Sålunda har Burgess beskrivit Belgien som en federal stat i praktiken trots att den inte är det ur formell synpunkt. Burgess 1986, 15-33. Wit har påtalat den starka tendensen till en unitär organisation t.o.m. i en så väletablerad federal stat som USA. Wit 1953, 52. Se även Hague-Harrop 1982, 187-190

Enligt Andrén har federalismen i flera sydamerikanska stater varit skenbar. Andrén 1965, 288-289. På motsvarande sätt har Strong anmärkt att den latinamerikanska federalismen inte varit framgångsrik. Strong 1966, 131-133

Det kan i detta sammanhang noteras att benämningarna federal och federation inte återfinns i USA:s konstitution. Istället beskrivs staten närmast som en konfederation. Den schweiziska konstitutionen beskrivs för sin del uttalat som en konfederationsförfattning. Enligt de Blijs uppfattning skulle Sovjetunionen i realiteten vara en konfederation. de Blij 1967, 460

[2]. Paddison 1983, 31-32

Det har även hävdats att termen federalism en artificiell benämning eftersom det inte på ett entydigt sätt kan fastställas vilka konstitutionella arrangemang som är sant federala. Ifall det ur samtliga föregivna federala konstitutioner extraherades deras gemensamma karaktärstika i detta avseende skulle det till slut återstå enbart konstaterandet att alla hade någon form av lokal/nationell uppdelning av regeringsmakten. Samtidigt delar många föregivet unitära stater regeringsmakten mellan en central myndighet och ett antal lokala institutioner. I själva verket finns det också vissa nominellt federala stater som tilldelat den nationella regeringen nästan all regeringsmakt medan andra nominellt unitära stater tillförsäkrat sina lokala myndigheter en avsevärd handlingsfrihet.[1]

Det kan i detta sammanhang ännu noteras att frågan om den sovjetiska federalismens karaktär varit särskilt omtvistad. I synnerhet har den ifrågasatts i västliga kommentarer.[2] **S.E. Finer** har dock å sin sida riktat kritik mot de många auktoriteter som beskrivit det federala systemet i USA som ett paradigm för federalism och menat att Sovjetunionen i strikt juridiska termer är en genuin federation.[3] I verket **"Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und des Rechts 3. Der sozialistische Staat"** som sammanställts av ett sovjetiskt författarkollektiv anförs en indelning av den statliga enhetens organisation i socialistiska länder som kan uppmärksammas. I detta talas dels om den socialistiska unitarismens form och dels den socialistiska federalismens form. Gemensamt för bägge dessa är att de är uppbyggda efter den demokratiska centralismens princip.[4]

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de många gränsfallen gett upphov till **påtagliga klassificeringssvårigheter** av staterna som antingen federala, unitära eller blandade. Problemen har dels berott på att enskilda formellt federala stater i vissa fall framstått som i praktiken unitära och dels på att de socialistiska federatio-

---

1. Finer 1970, 210

2. Aspaturian har beskrivit Sovjetunionen i juridisk mening som i högre grad en konfederation än en federation, men som i praktiken ett strikt centraliserat och monolitiskt system. Aspaturian 1965, 505. Enligt Laird är Sovjetunionen federal till namnet men unitär i praktiken. Laird 1970, 118. Churchward har karaktäriserat Sovjetunionen som en multinationell enhetsstat. Churchward 1975, 167. Jonson har igen ansett att Sovjetunionen är så starkt centraliserad att den trots sin formella federalism borde karaktäriseras som en enhetsstat med ett visst administrativt självstyre. Jonson 1982, 230. se även Carrere d'Encausse 1979, 121-133 och Muir 1983, 133

3. Finer 1970, 401

4. Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie 1975, 169-171

nerna inte passat in i de vedertagna västliga typologiseringsmönstren. Det kunde kanske också tilläggas att inte vare sig den komparativa statsförfattningsrätten eller den jämförande statskunskapen förmått hävda sig särskilt väl i detta avseende.

### 2.5. Förekomst av stater och statstyper

I global skala dominera unitetsstatstypen kraftigt med en andel som motsvarar närmare nio tiondedelar av staterna. **Ragnar Lundborg** betecknade år 1902 åtta av 57 stater som federala, vilket skulle motsvara 14 %.[1] Denna relation har även i stort sett bevarats också under 1900-talets efterföljande decennier. Enligt **Harm J. de Blijs** översikt utgjorde år 1965 en femtedel av staterna federativa statstyper då det fanns mindre än två dussin federala stater och över etthundra unitära stater i världen.[2] I en sammanställning rörande 138 stater konstaterade **Jean Blondel** år 1969 att 17 stater eller drygt 12 % tillhörde den federala statstypen.[3] Av Duchaceks undersökning som utfördes år 1973 framgår att 21 av 140 undersökta konstitutioner gjorde anspråk på att vara federala. Detta skulle motsvara 15 %, men det bör observeras att **Ivo D. Duchacek** ansåg att detta anspråk i flera fall motsades av förekomsten av centraliserade och auktoritära enpartisystem av unitär karaktär.[4] I **Henc van Maarseveen & Ger van der Tangs** undersökning karaktäriserades år 1978 18 av 142 konstitutioner

---

[1]. Lundborg 1902, 8. De stater som betecknades som federala var Schweiz, USA, Brasilien, Mexico, Argentina, Venezuela, Australiens Förenta Stater och Canada.

[2]. de Blij 1967, 426

[3]. Blondel nämnde Australien, Canada, Schweiz, Tyska Förbundsrepubliken, USA, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Burma, Indien, Malaysien, Kamerun, Argentina, Brasilien, Mexico och Venezuela. Blondel 1969, 541-546

I en senare text har Blondel dock framhållit att av de 17 stater som organiserat sig som federala var det enbart USA samt möjligen även Australien och Schweiz som var kvalificerade federala stater. Blondel 1973, 114

[4]. Duchacek 1973, 111-112. Ur Duchaceks förteckning framgår inte det exakta antalet konstitutioner som klassificerats som federala år 1973, Jämfört med Blondels förteckning ingick dock även Jugoslavien, Arabiska federationen, Nigeria, Tanzania och Libyen i den federala kategorin. De tre sistnämnda beskrevs dock som kontroversiella och Burma ingick inte alls.

Det kan noteras att Duchacek omnämnt åtta fall av kortvariga federala statsbildningar under efterkrigstiden: den östra delen av Tyskland, Pakistan, Burma, Syd-Afrikanska unionen, Uganda, Rhodesia-Nyasaland, Förenade Arabrepubliken och Irak-Jordanien. Därtill har federala men nedlagda organisationsplaner yttrats även i Karibien, Columbia, Peru och Chile.

eller knappt 13 % som federala.[1] Då det som tidigare framkommit distinktionen mellan den unitära och den federala statstypen är problematisk är det inte ägnat att förvåna att de anförda uppgifterna något avviker från varandra.

Då det här talas om "stat" är det nödvändigt att betona att begreppet inte ter sig särskilt entydigt vare sig i teoretisk eller pragmatisk mening. Termen är problematisk i avseende å t.ex. den historiska kontinuiteten,[2] ifråga om relationen mellan stat-delstat[3] och ifråga om den terminologi som används av olika författare.[4] Detta

---

1. Med avvikelse från Blondel hänfördes även Pakistan, Tanzania och Förenade Arabemiratet till den federala kategorin medan Burma och Kamerun inte ingick i förteckningen. van Maarseveen-van der Tang 1978, 54

2. Wilcocks år 1981 utkomna "Countries and Islands of the World" upptar omkring 2500 "statsbenämningar" i hela världen under den moderna historiens tid. Denna förteckning täcker delstater och provinser i federationer, fullt suveräna stater och olika riken som finns eller som existerat. Av dessa "statsbenämningar" kan ungefär hälften uppskattas vara tidigare eller alternativa benämningar, varför det sålunda skulle återstå drygt tusen nationella eller subnationella statsbenämningarna. Wilcocks 1981.

3. "The Stateman s Yearbook" förtecknade år 1985 184 länder (countries of the world). I denna förteckning kategoriserade inte federala eller övriga sammansatta stater särskilt men för 14 länders vidkommande angavs sammanlagt 167 olika typer av delstater, republiker, provinser, territorier o.a.d. (states, provinces, territories, overseas departments, overseas territories, dependencies, republics, outlying territories). Samtliga federala staters delstater ingick emellertid inte i förteckningen.

4. Plano-Olton har konstaterat att termerna "country", "state" och "nation" ofta används synonymt. Vissa nyanser finns dock så att "country" skulle användas närmast i geografisk mening, "state" för att beteckna samhällets legala organisation och "nation" för att inbegripa en sociokulturell gruppuppfattning. Plano-Olton 1982, 33.

I en utförlig internationell översikt används termerna "independent state", "nation" och "country" likaså synonymt. Normalt sades dock termerna detta oaktat ha olika innebörd: "state" skulle således avse en politisk enhet med en befolkning inom ett ett bestämt territorium, "nation" ett folk som förmodas förenat av blod, språk, religion o.a.d. medan "country" antingen skulle vara ett självständigt eller avhängigt territorium hos en nation. Countries of the World and Their Leaders 1978, 112. Whalke har som en samlingsbenämning för "countries", nations" och "states" använt "political entity" och med detta avsett ett land med ett relativt oberoende och frihet att bestämma över sin utrikespolitik, militärpolitik, fiskala politik och inrikespolitik. Whalke 1966, 25. Patterson har för sin del anmärkt att många kommentatorer definierat termen "nationalstat" på ett sådant sätt att den kommit att betyda detsamma som "stat". På ett motsvarande sätt har termen "nation" särskilt i Storbritannien använts som en synonym för "state" medan kontinentala forskare i allmänhet i denna term inlagt den precisa innebörden av en stat baserad på och identifierad med en enda etniskt grupp. Patterson 1977, 67-100. Se även van Maarseveen-van der Tang 1978, 212.

utgör åtminstone en delförklaring till de stora variationer som finns i uppgifterna om förekomsten av antalet stater. Frågan kompliceras därtill ytterligare av att det finns besittningar, territorier o.a.d. områden med oklar eller oenhetlig status knutna till en del av staterna. Förbistringen framgår av uppgifterna i den följande sammanställningen;

| Referens | Stater (n) | Övriga statsliknande organisationer (n) |
|---|---|---|
| Frick-Jonason 1965, 39-72 (Geografiska data) | 136 | 78 territorier och besittningar, 3 förvaltarskapsområden och 2 condominia |
| Webster s New World Dictionary 1972, 1079-1085 | 182 | - |
| Showers 1973 (The World in Figures) | 229 | 17 andra områden, öar eller motsvarande enheter |
| Paxton 1974 (World Legislatures) | 166 | 177 delstater o.d., 34 övriga typer av territorier samt EEC (totalt 318 lagstiftande organ) |
| Länder der Erde 1975 | 249 | - |
| Countries of the World and Their Leaders 1978 | 157 | 73 "Dependencies and Areas of Special Sovreignity |
| The Economist 1978 The World in Figures | 214 | - |
| Handbook of Nations/1979 | 187 | - |

---

Slutligen kan det även nämnas att den folkrättsliga traditionen definierat en stat som bestående av de tre elementen territorium, befolkning och organiserat styre medan en nation å sin sida uppfattats som bestående av endast elementet befolkning.

| | | |
|---|---|---|
| Day-Degenhardt 1980 (Political Parties of the World) | 171 | 39 anknutna avhängiga områden |
| Khalatbari 1983 (Die Weltbevölkerung in Zahlen) | 148 | - |
| Tiitta 1983 (Maapallon itsenäiset valtiot) | 169 | 51 osjälvständiga områden |
| Delury 1983 World Encyclopedia of political systems I-II) | 169 | Av dessa beskrivs 26 som "Smaller Countries & Microstates" och 8 som "dependent territories" |
| Eriksson 1985, 29 (Världen i siffror) | 168 | 48 befolkade områden som inte styr sig själva |

Ifall det frånses från kategorin för "Övriga statliknande organisationer" framgår det att sifferuppgifterna om antalet stater varierar mellan 136 och 229 d.v.s. med närmare ett hundratal. Uppgifterna är förtecknande under den knappa tjugoårsperioden 1965-83 och då det är känt att det bildats ett antal nya stater under denna tid är det naturligt att vänta sig en viss ökning i antalet. De anförda uppgifterna visar dock inte på någon tämligen begränsad eller jämn ökning utan det iögonenfallande är närmast de ibland stora skillnaderna mellan helt närliggande år. Enligt en vedertagen uppfattning skall det emellertid finnas omkring 170 enheter i världen som är vad som i normal mening avses med stater. Det exakta antalet kan dock inte fastställas och den främsta orsaken till variationerna bör anses vara olikheten i de definitioner som lagts till grund för förteckningarna. Det bör även observeras att det i ingen av de nämnda referenserna ingått någon redovisning för beräkningsgrunderna.

Även om enbart en dryg tiondedel av staterna representerar den federala statstypen finns en betydligt större andel av världens befolkning inom federala stater. Enligt **Jean Blondels** uppgift för år 1969 omfattade den federala statstypen 38 % av världens befolkning.[1] **Michael Akehurst** har emellertid år 1982 uppgett att ungefär hälften av

[1]. Blondel 1969, 294. I en senare text har Blondel uppgett andelen till en tredjedel. Blondel 1973, 114

världsbefolkningen skulle leva under federal styrelseform.[1] Det kan även noteras att av de fyra staterna med den största befolkningsmängden är tre federationer (Indien, Sovjetunionen och USA) och en unitetsstat (Folkrepubliken Kina).

De federala staterna upptar även med hänsyn till sitt antal en jämförelsevis stor yta. Enligt **Ivo D. Duchaceks** uppgift skulle de federala statssystemen täcka ungefär hälften av världens landyta.[2] **Peter H. Merkl** har igen uttryckt förhållandet så att mer än hälften av världens bebodda territorium omfattas av något slags federalt styre.[3]

## 2.6. Lokalförvaltningens organisation som uttryck för mellanstatliga kulturella olikheter

Förutom att det finns skillnader i staternas territoriell-konstitutionella struktur kan världen också ifråga om lokalförvaltningens organisation sägas vara indelad i ett antal sinsemellan olika kulturkretsar. Inom dessa är bl.a. också de lokala förvaltningsarrangemangen i de olika staterna likartade även om skillnaderna mellan de större och övergripande kulturkretsarna är avsevärda.

En grundinventering kulturkretsar av denna typ framträdde så sent som under 1960-talet. Orsaken till att det dröjde så länge innan förekomsten av olika administrativa kulturkretsar kunde inventeras berodde i hög grad på forskningens ensidigt västerländska utgångspunkter och konceptioner. Kommentarerna kom därför också att präglas av två delvis motstridiga drag. Dels utgick nämligen klassificeringarna från de lokala förvaltningsarrangemangen i USA, Storbritannien och staterna på den europeiska kontinenten och var på detta sätt samtidigt mer eller mindre bundna till det lokala administrativa institutionsmönstret i dessa stater. Dels kom det i klassificeringarna också tydligt till uttryck en strävan till större allmängiltighet som tenderade resultera i en absolutisering av de mönster som framträtt inom den västerländska kulturkretsen. Med de utgångspunkter klassificeringarna hade kom generaliseringarna ofta att göras på en alltför snäv bas.

---

1. Akehurst 1982, 54

2. Duchacek 1973, 96

3. Merkl 1967, 388, Merkl 1977, 80

Det är motiverat att konstatera detta eftersom fenomenet uppträtt också bland de kommentarer som jämfört lokalförvaltningen i stater enbart tillhörande den västerländska kulturkretsen. **Keith M. Henderson** riktade i en år 1967 publicerad artikel kritik mot den sedvanliga indelningen i "field administration" och "local administration" då han ansåg den vara alltför bunden till fransk "centralization" och anglo-amerikansk "local self-government". En dylik dikotomi framstår nämligen som inadekvat i system som kombinerar en prefektoral organisation med större autonoma enheter. Förvaltningssystemet i sydöstra och bortre Asien kunde därför överhuvudtaget inte klassificeras i termer av fältadministration eller västerländsk lokalförvaltning, varför inget var vunnet med en abstrahering av lokalförvaltningen från dess totala administrativa kopplingar. Det var därför skäl att utforska lokalförvaltningen ur ett komparativt perspektiv utan att i likhet med **James W. Fesler** och **Robert C. Fried** vara bunden vid enbart legalt definierade enheter och utan att handskas särskilt med autonoma och icke-autonoma organ.[1]

Under 1960-talet uppstod också en betydelsefull förändring i undersökningsperspektivet som utmynnade i klassificeringar utförda på basen av en mer heltäckande global inventering av olika lokala förvaltningssystem. Bakgrunden till denna förändring bör synbarligen hänföras till två efterkrigstida fenomen: dels tillkomsten av ett större antal socialistiska stater och dels den kraftiga ökningen av antalet nya nationer. Den ökning av informationsunderlaget och det forskningsintresse denna förändring gav upphov till inom den västerländska kulturkretsen kom i viss mån också att beröra de olika inomstatliga lokala förvaltningssystemen och ledde på detta sätt fram till nya klassificeringar.

I den fortsatta framställningen skall det översiktligt redogöras för vissa av de klassificeringar som gjorts. De huvudgrupper av administrativa kulturkretsar som anförts är;

- **det engelska lokalförvaltningssystemet.** Detta system har först utvecklats och omsatts i England och utbretts under den koloniala eran i såväl de äldre som de yngre samväldesnationerna. Systemet betonar lokal självstyrelse, participation, indirekt kontroll, flexibilitet och en obehindrad ekonomisk exploatering.[2] Till denna kategori har även hänförts det s.k. unitär-decentraliserade systemet d.v.s. icke-federala regimer

---

1. Henderson 1967, 142-147

2. Alderfer 1964, 1-16, Henderson 1967, 142-147, Merkl 1977, 74-77

som decentraliserat ett avsevärt mått av autonom makt till lokala områden (localities). Dylika system exemplifierades med förutom Storbritannien även de skandinaviska staterna.[1]

- **det federal-decentraliserade systemet.** Det utmärkande för detta system är att det innefattar ett stort mått av myndighetsdecentralisation till såväl regionala som lokala organ (regional and local governments). Ett dylikt system finns i USA, Schweiz, Australien, Kanada och Tyska Förbundsrepubliken.[2] Som en i viss mening motsatt kategori skulle ett federal-centraliserat system framstå.

- **det fransk-iberiska lokalförvaltningssystemet** (eller det napoleotanska prefektsystemet). Detta system har först utvecklats och omsatts i Frankrike och utbretts under den koloniala eran. Dess spridningsområde är av Napoleon Bonaparte intagna europeiska stater, medelhavsländerna, Mellanöstern och delar av Afrika och Asien. Det har även utvidgats till att omfatta spanska mönster i Latin-amerika. Det utmärkande för detta system är att den centrala regeringen i nationens subregioner insatt ett regeringsombud för att övervaka, motverka, suspendera eller ersätta lokala förvaltningsorgan (local governments).[3]

- **det socialistiska systemet.** (eller den sovjetiska modellen). Detta system har först uppstått och utvecklats i Sovjetunionen och spritts till stater som Folkrepubliken Kina, Polen, Tyska Demokratiska Republiken, Yttre Mongoliet, Jugoslavien o.a. socialistiska stater. Systemet uppvisar ett stort antal variationer men utmärks av dubbla parti-och administrativa hierarkier. Modellen representerar snarare dekoncentration än decentralisation av myndighet. De lokala förvaltningsorganen fungerar som centralförvaltningens byråer och som integrerade element i statens hierarkiska administrativa system.[4]

- **det primitiva lokalförvaltningssystemet.** Detta system utmärks av avsaknaden av särskilt utformade strukturer med uppgift att utföra bestämda och specialiserade

---

1. Lockard 1968, 452-458

2. Lockard 1968, 452-458

3. Alderfer 1964, 1-16, Henderson 1967, 142-147, Lockard 1968, 452-458, Merkl 1977, 74-77

4. Alderfer 1964, 1-16, Henderson 1967, 142-147, Lockard 1968, 452-458, Merkl 1977, 74-77

funktioner. Det innefattar även en avsaknad av differentiering av den lokala förvaltningen från det övriga sociala, politiska, ekonomiska och kulturella sammanhanget som fallet är med vissa tribala och klanorganisationer.[1] **Harold F. Alderfer** har beskrivit det som ett mönster av icke-västerländska traditionella reminiscenser (traditional residues) som vanligen utgörs av bysamfälligheter.[2] Det har även förmodats att den traditionella byförvaltningen en gång varit gemensam för samtliga samhällen. I Västeuropa förenades denna förvaltning under medeltiden med en feodal struktur och ett manorialsystem. Senare undanträngdes denna förvaltning av antingen den franska eller angloamerikanska typen av lokalförvaltning.

- **postkoloniala system** Bildandet av de nya nationerna under efterkrigstiden har inbegripit varierande förändringar inom lokalförvaltningen i dessa stater. Det finns dels system med i väsentlighet inhemska och naturliga rötter (indigenous) som kan karaktäriseras som ursprungliga. Dylika system är en slags restkategori för system som inte inspirerats av engelska, franska, spanska eller socialistiska modeller eller som varit föremål för varierande impulser över tiden. **Duane Lockard** har dock konstaterat att tidigare införda kolonialsystem med övervakande ämbetsmän och infödda underordnande adminstratörer ofta bestått.[3]

### 3. Organisationsmodeller för lokalförvaltningen

#### 3.1. Allmänt

De första egentliga komparativa undersökningarna rörande de totala lokalförvaltningssystemen i olika stater härrör från 1950-talets slut och från början av 1960-talet. Uppkonstruerandet av de första organisationsmodellerna för de varierande befintliga arrangemangen tillkom i samband med dessa undersökningar men vidareutvecklades i någon mån under 1970-talet. På det hela taget kan dock teoretiserandet kring lokalförvaltningssystemen karaktäriseras som ett relativt sent fenomen som inte heller varit särskilt omfattande. Snarare torde det förhålla sig så att vissa punktinsatser blivit utförda. Detta kunde i sin tur uppfattas som något överraskande med hänsyn till t.ex. de prefektorala institutionernas långa historia och avsevärda betydelse i många enskilda länders statsbygge.

---

1. Henderson 1967, 142-147

2. Alderfer 1964, 1-16

3. Alderfer 1964, 1-16, Lockard 1968, 452-458

**Robert C. Fried** författade år 1961 en undersökning "The Italian Prefects. A Study in Administrative Politics" och införde med denna vissa nya begrepp som kom att bli trendskapande för den fortsatta forskningen. Även om undersökningen gällde den italienska prefektinstitutionen innehöll den också vissa mer allmängiltiga slutsatser och komparativa iakttagelser som en följd av anknytningen till det då pågående Field Administration-projektet. Bl.a. hävdades det att den administrativa strukturen i en stat kunde delas in i vissa grundtyper vad det gällde den centrala regeringens maktutövning över sitt territorium. En dylik indelning utgjordes av skillnaden mellan det s.k. funktionella mönstret för fältadministration (the functional pattern) och det prefektorala systemet (a prefectorial system).[1] I en rad efterföljande inlägg har på samma sätt det prefektorala systemet kontrasterats mot icke-prefektorala mönster. Benämningarna på det senare har varierat men en rätt frekvent förekommande term har utgjorts just av den funktionella modellen.[2]

Förutom de funktionella och prefektorala modellerna har det även urskiljts en tredje modell som utgjorts av federala och motsvarande arrangemang.[3] Denna tredje modell illustrerar närheten mellan den konstitutionella federalismen och de lokala

---

[1]. Fried 1963, xvii-xix

[2]. Fesler åtskiljde år 1959 mellan en modell för fältbetjäning (own field service) och en modell för integrerad fältbetjäning. Då den senare avsåg att en region-, delstats-eller distriktschef var ansvarig för samtliga verksfunktioner inom det anvisade området motsvarar denna modell sakligt sett prefektoralsystemet. Fesler 1959, 258-259. Termen funktionell modell är dock inte introducerad av Fesler utan av Fried.

Macmahon använde år 1961 termerna "The System of Separate Field Administration" och "The Prefect System" (Macmahon 1961, 28-42) medan Leemans år 1970 kallade de motsvarande modellerna fragmenterad respektive integrerad fältadministration (Leemans 1970, 58-60). Lundquist har igen talat om den funktionella konstruktionen och prefektkonstruktionen (Lundquist 1977, 53-54) medan Smith-Stanyer använt sig av de termer Fried introducerat (Smith-Stanyer 1980, 130-133)

[3]. Fried har talat om "a patterna of decentralization" som innebär att den centrala regeringen använder sig av betjäningarna hos legalt åtskilda mindre förvaltningsenheter som delstater, provinser och kommuner (municipalites) liksom i Storbritannien och Tyska förbundsrepubliken. Fried 1963, vii-xix

Peters har igen som en motsats till det prefektorala systemet pekat på olika modeller (schemes) för adminstrativ självstyrelse (devolution) och adminstrativ federalism. Dessa modeller innebär att kontrollen över administrationen förts ned till en subnationell enhet eller också att det var frågan om en dekoncentrerad kontroll. Som den extremaste versionen angavs tyska Förbundsrepubliken där huvuddelen av administrationen ankom på delstaterna. Med hänsyn till Skottland utgjorde Storbritannien ett exempel på en viss utveckling mot administrativ federalism. Strävandena att skapa tio storregioner i USA under 1970-talet var igen ett exempel på en adminstrativ dekoncentration som inte utgjorde någon verklig decentralisation. Peters 1978, 110-113

förvaltningssystemen. Då denna tematik redan behandlats i början av detta kapitel behöver den tredje modellen inte här bli föremål för någon särskild framställning.

### 3.2. Funktionella lokalförvaltningssystem

Konceptionen om de funktionella lokalförvaltningssystemen har en nordamerikansk rot och bör uttryckligen uppfattas som en motsats till den prefektorala lokalförvaltningsmodellen.[1] Detta förhållande har en objektiv grund då det på den europeiska kontinenten funnits en dominerande prefektoral förvaltningstradition medan särskilda statliga distriktsorgan började inrättas i Storbritannien i större skala först under efterkrigstiden. Då USA grundandes som en ny nation i slutet av 1700-talet tillkom samtidigt de första federala distriktsorganen och denna typs fältadministration kom också att uppmärksammas på ett mer framträdande sätt i den nordamerikanska förvaltningsforskningen än vad fallet varit med den västeuropeiska.

Det funktionella mönstret för fältadministrationen (the functional pattern) har beskrivits som ett nätverk av fältbyråer över hela det nationella territoriet. Dessa fältbyråer har ansvar för en särskild funktionellt specialiserad enhet inom den centrala förvaltningen och verkar mer eller mindre autonomt i förhållande till övriga fältbyråer. Med detta system projiceras den funktionella arbetsfördelningen inom den centrala förvaltningen över landets territorium som helhet.[2]

Särskilt jämfördes det prefektorala systemet med det funktionella mönstret varvid det kunde konstateras att det senare var mer benäget att utvecklas i liberala politiska system och stater med ett högt mått av konsensus, säkerhet och kohesion. Däremot återfanns prefektorala system mera sällan i stater där det fanns starka och allmänt godtagna centrifugala eller decentraliserande tendenser. Istället tenderade mera auktoritära system med större fragmentering, motsättningar och osäkerhet utveckla prefektorala system i huvudsak som ett instrument för centralisering. Å andra sidan har det också invänts att det inte förefaller att finnas något enkelt eller nödvändigt samband mellan prefektorala system och stabila demokratier eftersom en del stabila

---

[1]. Det finns dock tidigare exempel i den nordamerikanska samhällsforskningen på att frågan om lokalförvaltningens organisationsform undersökts från självständiga utgångspunkter (och ursprungligen alltså inte som en motsats till den prefektoral modellen). Se Willoughby 1927, 154, Willoughby 1936, 165-167, Fesler 1949, 6-7, Maass 1959

[2]. Fried 1963, xvii-xix, se även Macmahon 1961, 28-42

demokratier också kunde ha dylika. Som exempel angavs Belgien, Danmark, Norge, Sverige och Luxemburg.[1]

Det har även konstaterats att vissa stater som undvikit det allmänna prefektoralsystemet i likhet med Storbritannien och USA ofta accepterat detta internt inom enskilda ministerier. Formerna för detta har bestått i att det ifrågavarande ministeriets region-eller distriktschefer officiellt getts myndighet också över på fältet stationerade specialister. På detta sätt har regioncheferna för vissa ministerier i Storbritannien och USA kunnat fungera som en allmän ämbetsman (a general official) för sitt område och förutsättas samordna specialistverksamheterna för det centrala verket inom området.[2]

Medan de första undersökningarna i varje händelse centralt uppmärksammade det funktionella lokalförvaltningssystemets politiska dimensioner och sociala rötter har efterföljande undersökningar inte haft samma tonvikt på denna aspekt. Snarare har de övriga inläggen då betonat den tekniska flexibiliteten hos de funktionella förvaltningsarrangemangen och särskilt pekat på det varierande spektrum av olikartade samordningsarrangemang dessa gett upphov till.

### 3.3. Prefektorala lokalförvaltningssystem

#### 3.3.1. Allmänt

**Brian Chapman** förtjänar uppmärksammas som en av de första européer som under 1940-talet började utföra komparativa studier ifråga om de prefektorala institutionerna i Italien och Frankrike.[3] I den år 1959 publicerade **"The Profession of Government. The Public Service in Europe"** hävdade han att det i varje land alltid fanns en ledande statstjänsteman (a senior state official) på provinsnivån.[4] Enligt undersökningen representerade denne den centrala regeringen och fungerade som statlig chefs-

---

1. Fried 1963, 303,304, 312

2. Fesler 1962 I, 117-143, Fesler 1965, 559-560, Fesler 1976, 232, Hough 1969, 406

3. Här kan nämnas hans år 1949 färdigställda avhandling "Italian Regional Government" och den år 1955 utkomna "The Prefects and the Provincial France".

4. Denna kategoriska formulering motsades dels med Chapmans konstaterade att det i Storbritanninen saknades en prefect-governor och anmärkningen att prefekten-guvernören inte överallt betraktades som en statstjänsteman (Belgien). Undersökningen omfattade ett femtontal västeuropeiska stater. Chapman 1966, 70-73

ämbetsman inom området. Denne statstjänsteman var utnämnd och avlönad av den centrala regeringen och i regel ansvarig inför denna genom ett inrikesministerium. Ämbetstiteln kunde variera (governor, civil governor, commissioner of the Queen, provincial governor, prefect) men samtliga dylika statstjänstemän hade gemensamma huvudfunktioner: att samordna nationella betjäningar i provinserna, att utöva tillsyn över lokala myndigheter, att upprätthålla ordning och utgöra en fokuseringspunkt för allmänna lokala intressen mellan olika myndigheter.

**Robert C. Fried** har å sin sida i sin redan nämnda undersökningen om de italienska prefekterna betonat liknande funktioner och beskrivit ett prefektoralsystem (a prefectorial system) som ett nätverk av allmänna ombud (general agents, prefects) för den större territoriella indelningen av staten med ansvar för den centrala regeringens åtgärder. Det har sagts att denna typ av system har sitt locus classicus i Frankrike.[1] Också **Arthur W. Macmahon** har beskrivit prefektoralsystemet som "den historiska imperiemodellen" och som en vittspridd europeisk kontinentalmodell.[2]

Mer ingående har det prefektorala lokalförvaltningssystemet undersökts ur ett komparativt perspektiv inom ramen för **Field Administration**-projektet och det kan på denn punkt pekas på anmärkningsvärda bidrag av förutom **Robert C. Fried**[3] även av **James W. Fesler**[4] och **Herbert Jacobs**.[5] I denna forskning har synen på den prefektorala institutionen som ett centraliserat härskarsystem dominerat. I viss mån har denna syn återkommit också i de efterföljande inläggen,[6] även om huvuddelen av

---

1. Fried 1963, xvii-xix

2. Macmahon 1961, 28-42

3. Beträffande allmänna karaktäristika för det prefektorala systemet hänvisas till Fried 1963, 301-302, 313-314

4. Fesler har anfört fyra olika stabilitetsstödande huvudfunktioner hos den prefektorala institutionen: den har fungerat som den dominerande formen för kolonialadministrationen, som en politisk stödstruktur, som ett medel för politisk repression och som tradition. Fesler 1962 I, 124-125, Fesler 1976, 232-233

5. Jacobs undersökning rör fältadministrationen i Tyskland under de fyra statsskicken i Tyskland efter år 1870. Jacobs 1963

6. Peters har sålunda framhållit att prefektoralsystemet används av en central regering för att framför allt kontrollera verkställigheten av den policy som sätts i verket runtom i nationen och som ett av de kraftfullaste medlen för att trygga uniformitet. Peters 1978, 110-113

dessa utan tvivel haft en tendens att tona ned betydelsen hos de prefektorala institutionerna.[1] I sin undersökning hade Fried emellertid gjort en klassificering av prefektinstitutionen som kommit att bli bestående: en indelning i dels en s.k. integrerad variant som exemplifierades med "det klassiska franska systemet" och en icke-integrerad variant (unintegrated) i likhet med den italienska prefektinstitutionen.[2] Dessa varianter skall i den fortsatta framställningen belysas utförligare.

### 3.3.2.Det integrerade prefektoralsystemet

Konceptionen om det s.k. integerade prefektoralsystemet bygger på uppfattningen om en indelning av statens nationella territorium i ett nätverk av prefekter utrustade med en exklusiv lokal myndighet. Enligt denna uppfattning skulle dessa prefekter vara ett slags lokala härskare (om än strikt underordnade regeringens kontroll) som har ansvar för alla viktiga lokala förvaltningsåtgärder och som även har ett substantiellt inflytande över alla offentlig verksamhet inom sitt ämbetsdistrikt.[3]

Det prefektorala systemet domineras av generalister d.v.s. fältfunktionärer som i någon viss mening kontrollerar och övervakar alla övriga offentliga funktionärer inom förvaltningsområdet. I de moderna förvaltningssystemen svarar emellertid specialiserade fältfunktionärer för den primära fältförvaltningen. Ifall det därför

---

1. Schnur 1969, 92-96, Ridley 1973 I, Ridley 1973 II, Ridley 1975, Smith-Stanyer 1980, 132

2. Fried 1963, 306-310. Det kan på denna punkt visserligen skäligen ifrågasättas huruvida Frankrike någonsin utgjort något godtagbart exempel på ett integrerat prefektoralsystem.

Frieds indelning har upptagits och använts som sådan av flera efterföljande forskare. Framför allt märks inflytandet i Smiths bok "Field Administration" i Storbritannien. Smith 1967, 11-123

3. Förutom av Fried och Fesler har denna organisationsvariant beskrivits även av t.ex. Maddick och Leemans. Enligt en modell för områdeschefens odelade myndighet (Undivided Authority to Area Chief) var områdesorganisationen eller dess chef den som ensam tog emot samtliga centrala instruktioner av såväl allmän som teknisk art och som ensam ansvarade också för verkställigheten. Områdeschefen utgjorde den viktigaste fältmyndigheten och hade en odelad befogenhet. Maddick 1963, 103-104.

I Leemans modell för förvaltningsorganisationer som huvudsakligen verkar på territoriell bas beskrevs den integrerade fältadministrationen som innefattande en en områdesmässig förening av den centrala förvaltningens verksamhet i kombination med en institutionell ihopkoppling med centralförvaltningens representanter. Leemans 1970, 58-60. Se även Paddison 1983, 239

inom ett visst förvaltningsområde finns en generalist så är denne ofta ett onödigt påhäng till den grundläggande organisationen med specialiserade funktionärer.[1]

Mot konceptionen om det s.k. integrerade prefektoralsystemet kan den vägande invändningen emellertid riktas att det inte kan anses belagt att ett dylikt system skulle existera i någon som helst stat. Trots att detta system inte sällan anförts som något slags historiskt exempel är det också tveksamt huruvida fungerande system av denna typ kunde påträffas ens i historien. Det kan nämligen väl hävdas att det i stater som t.ex. Frankrike, Sverige och Finland aldrig funnits något integrerat prefektoralsystem. Däremot bör det s.k. icke-integrerade prefektoralsystemet anses ha varit det faktiskt förekommande i de stater som vanligen beskrivits som utrustade med just s.k. integrerade prefektorala system. Det bör dock samtidigt observeras att utvecklingen under 1900-talet gått mot en påtaglig upplösning också av de s.k. icke-integrerade prefektorala systemen.

### 3.3.3. Det icke-integrerade prefektoralsystemet

Som utmärkande drag för det icke-integrerade prefektoralsystemet har det pekats på att de tekniska fältcheferna är funktionellt organiserade under sina respektive centrala organ utan att prefekten skulle fungera som någon mellaninstans.[2] I den

---

[1]. De prefektorala systemen skulle uppträda under bestämda sociala och politiska förhållanden och under regimer av en bestämd typ. De skulle finnas i samhällen där regeringens verksamhet har betoning på elementära statsfunktioner som allmän ordning, moral, yttre säkerhet, insamling av skatter, beskydd av egendom och i allmänhet mindre sofistikerade samhällen. Förekomsten av funktionella system skulle däremot avspegla förhållandet att en regering har behov av teknisk expertis för utövandet av sina betjäningar. De fullt utvecklade prefektorala systemen beskrevs däremot som militära, totalitära och enpartiregimer där generalisterna tenderat bevara sin tidigare roll. Smith-Stanyer 1980, 130-133

[2]. Fried 1963, 306-310. Parallellt med Fried har också övriga forskare hänvisat till förekomsten av vissa lösare prefektorala eller prefektliknande arrangemang. Ett dylikt utgörs av Macmahons modell för delad övervakning (dual supervision). I denna förenades en relativt allmän administrativ övervakning baserad på ett områdesintegrerande totalansvar med en teknisk övervakning för särskilda verksamheter. Detta övervakningssystem kunde också förekomma i formen av separata fältbetjäningssystem som fallet var i USA. Macmahon 1961, 28-42.

Uppfattningen om den delade övervakningen formulerades av Macmahon-Millett-Ogden år 1941 i en undersökning om den federala administrationen. I denna kommenterades arrangemanget att olika sektorfunktionärer inom fältadministrationen i USA verkade inom samma fältbyrå och där en av sektorerna åtminstone partiellt stod underordnad en annan sektorförvaltning. Uppfattningen om den delade övervakningen utgår dels från förekomsten av en delad övervakning ovanifrån och dels från en

icke-integrerade varianten är det vanligt att de tekniska betjäningarna har egna byråer med varierande förvaltningsområden utan att dessa nödvändigtvis sammanfaller med prefektens ämbetsdistrikt. Likaså tenderar den provinsiella självstyrelseenheter handha kontrollen över sin tjänstemannakår i det icke-integrerade systemet istället för att vara mer integrerad med prefektadministrationen.

Kontentan av en jämförelse mellan de bägge prefektorala varianterna kan sägas vara att prefektens roll i det s.k. icke-integrerade prefektoralsystemet i hög grad är nedtonad. Med denna revidering blev det också möjligt att ge modellen en verklighetsförankring. Modellvarianten beskrev nämligen den i många stater faktiskt förekommande situationen att det visserligen å ena sidan fanns traditionella prefektinstitutioner men att dessa å andra sidan utgjorde endast en del av en uppsättning av statliga distriktsorgan - och där lokalförvaltningen inte var mer än på sin höjd partiellt och formellt samlad under den prefektorala institutionen.

Med Frieds undersökning kom i varje händelse konceptionen om de två prefektorala organisationsvarianterna att hävdas och vinna en terminologisk anslutning. Inte desto mindre har de efterföljande bidragen dock indirekt ifrågasatt konstruktionen som sådan. **F.F. Ridley** producerade under första hälften av 1970-talet fram flera undersökningar som kan betraktas som en slags fortsättning på **Field Administration**-projektet ett tiotal år tidigare.[1] Slutsats av dessa blev att det sannolik fanns lika många prefektorala system som det fanns länder med prefekter och att det högst troligt inte fanns två stater som skulle ha haft helt identiska system.

---

delad lojalitet underifrån. Macmahon-Millett-Ogden 1941, 265-268, Dimock-Dimock-Fox 1983, 223

Också Maddick har anfört en modell för odelad prefektmyndighet men med en teknisk ministerierådgivning. I denna modell utgjorde områdesorganisationen den ansvariga fältmyndigheten men i kombination med direkta funktionella föreningsband mellan fältbyråerna och moderministerierna. Maddick 1963, 103-104

[1]. Draget av en slags komplettering av Field Administration-projektet underströks av Ridleys inriktning på Frankrike. Hans bidrag bestod dels av en specialstudie utförd för en brittisk kommittéutredning "The French Prefectoral System: An Example of Integrated Administrative Decentralisation" och dels av artiklarna "Integrated Decentralisation: Models of the Prefectoral System" och "The French Prefectoral System revised". Ridley 1973 I, Ridley 1973 II, Ridley 1974. se även Ridley 1975, 62-75, 130-146. Dessa inlägg skiljer sig från en undersökning författad några år tidigare, i vilken den franska prefektförvaltningen ningen ännu inte beskrivits som integrerad. Ridley-Blondel 1969, 85-122

Dessa undersökningar inriktades helt på den franska lokalförvaltningen med motiveringen att det just i Frankrike fanns ett "klassiskt fall av ett integrerat prefektoralt system i en decentraliserad administration". Även om det franska prefektoralsystemet kopierats på många håll var dock Frankrike mer än ett ursprungsland eftersom dessa prefektinstitution utgjorde själva idelatypen för en stark modell som samtidigit var starkt decentraliserad och starkt integrerat med prefekten i en nyckelposition. I själva verket kom undersökningarna dock att indirekt tillstå att de förespeglade integrerade prefektoralsystemet i Frankrike var kraftigt uppluckrat. Hänvisningarna till de franska prefekturerna bör synbarligen också i högre grad uppfattas som ett uttryck för ett behov av en idelatyp än som en konkret beskrivning av systemet.[1]

Då dagens generalister haft svårt att upprätthålla sin tidigare postition har detta gett upphov til en allmän modifiering av prefektoralsystemet till förmån för det icke-integrerade prefektoralsystemet.[2] Det utmärkande för detta system är framväxten av specialiserade fältorgan också inom de prefektorala systemen och en ökad administrativ betydelse hos dessa. Dylika specialiserade fältfunktionärer-och byråer som i botten avspeglar en funktionell organisationsprincip har sprängt ramen för det prefektorala systemet. Även om generalisterna kvarhållits som administrativa institutioner och de prefektorala systemen åtminstone formellt bevarats så har deras traditionella roll i moderna stater förändrats i grunden. Endast i undantagssamhällen,

---

[1]. Ridley 1975, 131-133, Ridley 1973 I, 14, Ridley 1973 II, 1. Det är svårt att förstå hur Ridley kunde beteckna den franska prefektförvaltningen som en idealmodell för ett integrerat prefektoralsystem med hänsyn till att han samtidigt konstaterade att;
- det åtminstone i teorin före år 1964 fanns ett integrerat prefektoralsystem i Frankrike men att detta i praktiken blev undergrävt över tiden och att det uppstod nya informella myndighetsmönster (Ridley 1973 I, 21)
- den franske prefekten har ställningen av en "outsider" till följd av svårigheterna att nå en effektiv integration i förhållande till specialbetjäningarna (Ridley 1973 I, 22-23)
- fältbetjäningarna inom det franska prefektoralsystemet förblivit organisatoriskt icke-integrerade om spetsen (=ministerierna) undantas (Ridley 1973 I, 24)

[2]. Smith-Stanyer 1980, 132. Som orsaker till framväxten av det icke-integrerade prefektoralsystemet pekades på följande omständigheter;
- specialisterna har tenderat inkräkta på generalisternas position till följd av den ökade professionaliseringen inom de offentliga betjäningarna
- betoningen av de elementära statsfunktionerna har avtagit hos regeringarna till följd av vidgade syften och större samhällelig stabilitet
- övriga former av decentraliserad förvaltning har uppvisat en stärkt förmåga att själva utöva politisk makt till sin egen fördel
- den partipolitiska rollen hos de offentliga funktionärerna har åtminstone i de västliga staterna varit på avtagande

totalitära stater och i utvecklingsländer har konventionella prefektoralsystem därför förmått hålla sin position orubbad.

Ett centralt drag i de nämnda undersökningar kan sägas vara en strävan att formulera en modell som skulle svara mot såväl det historiska utvecklingsförloppet som mot de reella förhållandena inom lokalförvaltningen i de västeuropeiska staterna. Samtliga utgick från den traditionella prefektorala institutionen men samtidigt avvisade de denna som den enda modellen. **F.F. Ridley** och **Brian C. Smith & Jeffrey Stanyer** avvisade därtill den prefektorala institutionen som någon grundmodell. Gemensamt för samtliga är också att de presenterade modeller och blandmodeller som på väsentliga punkter modifierat konceptionen om den prefektorala institutionen som en entydigt ledande och samlande lokal myndighet.

### 3.4. Frågan om modellernas relevans

Modellerna rörande en funktionell och en prefektoral fältförvaltning där den senare indelats i en integrerad och en icke-integrerad variant har i stor utsträckning godtagits av forskningen. Samtidigt som dylika idealmodeller accepterats har det emellertid också anförts reservationer eftersom det i många fall varit omöjligt att entydigt hänföra de statliga distriktsförvaltningsarrangemangen i enskilda undersökta stater till någon av modellevarianterna. Detta har igen gett upphov till en tveksamhet ifråga om modellernas relevans.[1]

Frankrike har av flera författare angetts som själva typexemplet på ett icke-integrerat prefektoralsystem. Det kan emellertid sättas ifråga huruvida något dylikt system någonsin existerat i vare sig Frankrike eller någon existerat annan stat. **Jerry F. Hough** konstaterade i en undersökning år 1969 att prefektens myndighet över lokala adminstratörer i Frankrike liksom i resten av världen blivit substantiellt undergrävd. En del specialiserade adminstratörer hade nämligen blivit undantagna från prefektens direkta övervakning samtidigt som de som förblivit under prefektens jurisdiktion inte längre stod under dennes exklusiva kontroll.[2] Även **Howard Machin**

---

[1]. Som det redan framkommit har Ridley och Smith-Stanyer i jämförelse med Fried förespråkat ett bredare spektrum av modeller, blandmodeller eller mellanliggande förvaltningsorganisatoriska arrangemang för att beteckna de brokiga förhållandena inom lokalförvaltningen. Likaså har Lundquist anmärkt att det empiriskt föreligger alla tänkbara blandformer av de funktionella och prefektorala konstruktionerna. Lundquist 1977, 53-54. Se även Hoikka 1981, 29

[2]. Hough 1969, 4

har i en undersökning om den franska prefektoralförvaltningen gjort konstaterandet att konceptionen om logiska prefektorala strukturer och en obegränsad prefektoral makt varit en myt redan vid prefekturernas inrättande år 1800.[1] Prefekterna har nämligen aldrig haft den vidsträckta makt som förespeglats, den institutionella stommen i det prefektorala systemet har heller aldrig haft den logiska rigiditet dess skapare avsåg och det har med övriga lokala fältbetjäningarna alltid funnits betydelsefulla hinder för prefekternas handlingsfrihet. I teorin övervakade prefekterna ännu i slutet av 1950-talet samtliga statliga aktiviteter i departementen men i praktiken agerade många fältbetjäningar självständigt. Under 1970-talet beskrevs den franske prefekten som mäktig i teorin, relativt svag i verkligheten och som en institution med många funktioner, litet makt och ett stort ansvar.

Istället beskrevs förhållandet mellan de lokala förvaltningsinstitutionerna i Frankrike som präglat av fragmentering, isolering och svagt informationsflöde, historisk rivalitet, intressekonflikter och motivilja mot samarbete. I motsats till den utbredda uppfattningen om en centraliserad och effektiv förvaltningshierarki skulle det franska systemet sålunda i själva verket tillhandahålla ett stort utrymme för rent lokala förvaltningsutfall och lokala förhandlingslösningar.[2]

Storbritannien har av flere författare uppfattats som ett typexempel på ett funktionellt fältförvaltningssystem. En nyare forskning visar emellertid att den lokalförvaltningen inte heller där fungerar enligt någon okomplicerad funktionell konstruktion. **Brian W. Hogwood** har ifråga om regionalförvaltningen i Storbritannien avvisat en idealmodell för regional planering som syns motsvara det funktionella fältförvaltningssystemet.[3] Han har i syftet att beskriva de engelska regionalförvaltningsarrangemangen pekat på den förekommande faktiska fragmenteringen och komplexitetens realitet samt konstaterat att största delen av förvaltningsverksamheten innefattar interaktion mellan ett antal organisationer snarare än inom en enda organisa-

---

1. År 1800 inrättades genom en lag 90 prefekturer. Enligt bestämmelserna skulle prefekten vara ensam ansvarig för all lokal förvaltning inom departementet. Från början stod dock de lokala organen under krigs-, finans-och justitieministerierna utanför prefektens jurisdiktion. Däremot blev det en tradition att prefekten skulle övervaka alla nytillkomna fältbetjäningar. Machin 1977, 17-37. 139-142, 204-206.

2. Crozier-Thoenig 1976, 548-553, Machin-Wright 1980, 188-189, Keating 1983, 239. Se även Kesselman 1967, 158-159, 169

3. Hogwood 1982, 12-13. Hogwood har återgett dels en prefektmodell (Ideal type prefect model), dels en regionplaneringsmodell (ideal type regional planning model) och dels en modell som förenklat beskriver de verkliga förhållandena (simplified description of actual English regional arrangements).

tion. Istället för enbart funktionella relationer mellan de centrala instanserna och fältorganen skulle lokalförvaltningen som helhet präglas även av betydelsefulla horisontiella och diagonala referenser och kopplingar. Han har emellertid anmärkt att också denna "beskrivande modell" (descriptive model) innebär en stor förenkling därför att den inte beaktat varierande grader av självständighet, variationen i funktioner och de geografiska arrangemangens olikhet.[1] Sammanfattningsvis skulle karaktäristiken av det engelska lokalförvaltningssystemet som funktionellt därför inte vara adekvat.

Även om det förhåller sig så att det i en del stater finns prefektinstitutioner medan det i övriga helt saknas dylika förefaller de föregivna prefektorala och funktionella modellerna inte ha något särskilt stort användningsvärde. Huvudorsaken till detta är att ingendera modellen som sådan är faktiskt existerande i de stater där de ansetts fungera. Ur historisk synpunkt kan dessa idealmodeller möjligen ha haft ett visst berättigande även om de också som historiska fenomen verkar kunna sättas ifråga i avsevärt högre grad än vad som hittils gjorts. Det skulle därför återstå för någon av idealmodellernas förespråkare att påvisa de historiska exemplen. Ifall dylika idealmodeller används i systematiska framställningar skulle det också vara skäl att anmärka att de faktiska förvaltningsförhållandena ter sig annorlunda än vad idelamodellerna ger sken av.

**Field Administration**-projektet kom i hög grad att påverka den efterföljande forskningen kring lokalförvaltningens organisationsstrukturer med sina ansatser, sin terminologi och sina modeller. I själva verket uppvisar också i det närmaste samtliga senare undersökningar som tillkommit efter detta projekt spår av det. Flera av dessa undersökningar är rentav sådana att de kan förstås enbart som efterföljande bidrag till Field Administration-projektet. En betydelsefull skillnad mellan dessa är dock att den tidigaste forskningen hade ett större mått av intern enhetlighet och systematik medan de efterföljande undersökningarna tillkommit som enskilda och sporadiska bidrag utan ömsesidigt stöd. Dessa präglas därför av en viss brokighet och av växlande tendenser då texterna framställts för tillgodoseendet av olika aktuella och enskilda undersökningsbehov. Däremot har det inte under det senaste kvartsseklet gjorts någon ny och bred sammanfattande översikt i likhet med Field Administration-projektet trots att dett stort materialunderlag skulle finnas tillgängligt och trots att

---

[1]. Hogwood 1982, 12. Den funktionella fragmenteringen på den centrala nivån skulle enligt Hogwood vara huvudorsaken till såväl den funktionella fragmenteringen på regional nivå som till olikheten i de geografiska arrangemangen.

förarbetet är gjort. I stort sett är det dock inte desto mindre de efterföljande undersökningarna och inte Field Administration-projektet som fäst uppmärksamheten vid den genomgripande urgröpningen av de prefektorala systemen under de senaste decennierna. Det kan också noteras att de flesta undersökningar som pekat på detta drag varit västeuropeiska och inte nordamerikanska.

Indelningen av fältadministrationen i dels ett funktionellt system och dels ett icke-integrerat prefektoralsystem som allt mera fungerat på samma villkor som det funktionella systemet tenderar resultera i en sammansmältning som hotar göra själva grundkategoriseringen meningslös. Ifall det föregivna prefektorala systemet nämligen beskrivs som upphävt av det funktionella systemets anstormning är det strängt taget inte mera fråga om något till sitt grundväsen prefektorellt system utan om en funktionell ordning eller någon sorts variant av denna. Då å ena sidan de prefektorala dragen kraftigt försvagats samtidigt som det inom det funktionella systemet växt fram olika typer av faktiska interaktionsarrangemang på områdesmässig bas framstår den sakliga skillnaden mellan de föregivna icke-integrerade prefektorala systemen och de föregivna funktionella systemen som högst svävande.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den anglo-amerikanska forskningen kring fältadministrationens struktur, funktion och samhälleliga förankringar kategoriserat lokalförvaltningen i funktionella och prefektorala system. Även om denna indelning varit förmögen att förklara olika drag i utformningen av de lokala administrativa institutionerna har den faktiska förvaltningsorganisatoriska utvecklingen i de moderna staterna tenderat göra de anförda kategorierna allt mer tveksamma. Orsakerna till detta är att det föregivna prefektorala systemet existerat snarare som en modell än som ett reellt fenomen och med den fortgående förvaltningsfragmenteringen har också prefektoralsystemets s.k. icke-integrerade variant underminerats. Likaså förefaller uppfattningen om den s.k. funktionella fältförvaltningsmodellen att ifrågasättas eftersom den inte svarar mot de faktiska institutionella förhållandena. Kategoriseringen i prefektorala och funktionella system ter sig därför också som föråldrad och inadekvat.

Vad det beträffar de europeiska staterna kan det konstateras att det i Storbritannien och Island saknas prefektorala institutioner och att de bägge staterna på denna grund kunde uppfattas som funktionellt organiserade. Å andra sidan visar **Brian W. Hogwoods** undersökning att en dylik klassificering är alltför schematisk för Storbritanninens vidkommande. Likaså medför sysslomännens funktioner i Island att

lokalförvaltningen inte heller där kan ses som uttryck för någon entydig funktionell organisation.

I Sverige, Norge, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Italien, Schweiz och Tyska Förbundsrepubliken finns traditionella men modifierade prefektorala institutioner eller åtminstone formella rudiment av dylika. Ifall dessa stater skulle införas i schemat för integrerade respektive icke-integrerade prefektorala system skulle inte en enda av dessa substantiellt kunna betecknas som en representant för det integrerade prefektorala systemet. Istället skulle samtliga stater tämligen entydigt komma att sortera inom kategorin för det icke-integrerade prefektoralsystemet men då måste det anmärkas att de förvaltningsorganisatoriska skillnaderna mellan staterna är så stora att kategorin tenderar mista sin meningsfullhet. Karaktäristiken visar väl visserligen riktningen men är helt tydligt inte uttömmande. Stater som Sovjetunionen och Polen står slutligen vad det beträffar lokalförvaltningen i en särskild ställning för sig.

## 4. Institutionernas terminologi

### 4.1. Allmänt

Ur ett historisk och komparativt perspektiv finns det en mängd olikartade typer av lokala administrativa institutioner. Dessa kan grovt delas in i två skenbart olika grupper: dels institutioner som är särpräglade för någon viss stat eller någon viss administrativ kulturkrets (som t.ex. prefekterna i det fransk-iberiska lokalförvaltningssystemet eller häradet och landshövdingen i Sverige och Finland) och dels institutioner med benämningar med internationell bärvidd (som t.ex. kommunen och regionen). Denna indelning som vid första anblicken kan synas klar kompliceras emellertid av att också de sistnämnda kan vara mycket olika i de särskilda staterna - även om benämningen som sådan är identisk.

Orsaken till detta tillstånd är att så gott som varje enskild stat utvecklat sina särskilda administrativa institutioner och sitt särskilda nätverk av ortliga förvaltningsorgan. Även om termer, begrepp, förebilder och institutionsmodeller ofta inlånats från utlandet har det importerade ofta fått sin specifika utformning, särskilda innebörd och bestämda funktioner då förebilden omsatts praktiskt och anpassats till förhållandena i mottagarlandet. I varje enskild stat existerar det därför vanligen en uppsättning lokala administrativa institutioner som är resultatet av en sammansmältning av dels ett inhemskt förvaltningsarv och dels en modernisering efter

utländska linjer. En konsekvens av detta är att de benämningar som betecknar de lokala administrativa institutionerna är synnerligen brokiga och oenhetliga ur ett komparativt perspektiv.[1]

Trots att den internationellt tillämpade terminologin är brokig, oenhetlig och inkonsekvent torde behovet av en större terminologisk stringens erkännas allmänt. En uppgift för detta avsnitt är därför att försöka gestalta mönster i bruket av olika begrepp, termer och benämningar som betecknar de ifrågavarande och relevanta lokala administrativa institutionerna. Framställningen syftar därför till att beskriva de aktuella begreppens och termernas ursprung och utveckling, deras introduktion i Sveriges och Finlands administrativa kulturkrets, deras respektive innebörd såväl i olika enskilda stater som ur ett komparativt perspektiv samt deras användning och innehåll i Finland.

I avsnittet berörs ett tjugotal olika typer av lokala administrativa institutioner och dessutom har även frågan om förvaltningens nivåindelning uppmärksammats. De olika behandlade lokala administrativa institutionerna har grupperats som antingen i huvudsak statliga distriktsorgan eller territorialkorporationer. Dessa terminologiska utredningar tjänar även som grund för framställningen i kap. III-V, i vilka termerna förekommer. Vad det beträffar de mera språkbetonade utredningarna har det främsta underlaget utgjorts av **"Ordbok över svenska språket utgiven av Svenska Akademien"**. Då det i texten talas om belägg avses med detta om annat inte angetts den tidpunkt då ifrågavarande benämning först belagts i svenska språket. I viss mån har också rent utländska benämningar uppmärksammats även om betydelsen hos dessa kunnat vara marginell just i Finland. I utlandet förekommande institutioner, termer och begrepp är nämligen ägnade att ge ett perspektiv åt bruket av importbenämningarna i Finland.

### 4.2. Frågan om nivåer inom förvaltningen

#### 4.2.1. Allmänt

I detta avsnitt är avsikten att behandla den skenbart enkla men i själva verket intrikata frågan om förekomsten av nivåer inom lokalförvaltningen. Det är ett välkänt faktum att det i varje stat finns en instansordning bland de lokala administrativa institutionerna. I vissa komparativa undersökningar har det urskiljts rentav åtta

---

[1]. Se även Leemans 1970, 15

olika förvaltningsnivåer. Beträffande Finland har det igen i många förvaltningskommentarer mycket entydigt hävdats att det skulle finnas två klara förvaltningsnivåer. Vanligen har dessa angetts som de regionala och lokala förvaltningsnivåerna.

Termen förvaltningsnivå ter sig dock vid ett något närmare studium som avsevärt problematisk än vad kommentarerna kunnat låta påskina. Detta framgår av den fortsatta framställningen rörande bl.a. termerna lokal, regional och mellaninstans. Det förtjänar även påpekas att det ytterligare förekommer en del termer som t.ex. den regionala förvaltningsnivån, provinsnivån, länsnivån, kommunnivån m.fl. benämningar som inte kommenterats särskilt.

### 4.2.2. Lokal

Benämningen **lokal** är belagd år 1794 och kommer från latinets locus med innebörden ställe, plats och ort. I svenska används benämningen i betydelsen ortlig eller för något som tillhör eller har avseende för en viss ort, plats eller trakt. Benämningen lokalförvaltning är belagd år 1878.[1]

Uttrycket lokal kan användas för att beteckna såväl ett större som ett mindre område. Då termen även har betydelse som en motsats till central kan det lokala områdets omfång inte fastställas pricist på ett allmängiltigt sätt med mindre än att sammanhanget är konkret. Rätt ofta används benämningen lokal för att ange den lägsta förvaltningsnivån men denna användning kan inte betraktas som exklusiv.[2] Det bör noteras att benämningen lokal med införandet av termer som regionalförvaltning och mellaninstansens förvaltning under 1950-och 1960-talen ofta getts betydelsen av just den lägsta administrativa nivån. I dessa fall framstår termen således som en motsats till dessa.

Trots att benämningen lokal använts rätt ofta i rättskommentarerna finns det enbart några få exempel på att den skulle ha reglerats i författningarna. Vissa statliga

---

[1]. Benämningar i övriga språk är "local" (eng.), "localité" (fr.) och "paikallinen, paikallis" (fi.).

[2]. Lokala förvaltningsorgan har av Herlitz definierats som organ med bestämda funktioner i den meningen att deras funktioner hänför sig till förhållanden som är knutna till bestämda större eller mindre geografiska områden. Denna lokala bestämdhet skulle enligt Herlitz regelmässigt vara av rättslig natur. Herlitz 1963, 308

förvaltningsorgan har visserligen karaktäriserats som lokala eller hänförts till lokalförvaltningen, men på det hela taget är bruket marginellt.[1]

Benämningen "local government" har i den angloamerikanska traditionen i regel använts för att beteckna ortlig administration av representativ och autonom karaktär i socknar, städer och "counties". Termen har även använts för att beteckna förekomsten av ett visst styrelseskick i en stat d.v.s. närmast för att ange existensen av ett fritt statsskick med en lokal självstyrelseinrättning.[2]

I viss utsträckning har emellertid benämningen "local government" också använts för att beteckna icke-kommunala myndigheter. Sålunda har **G. Montagu Harris** anfört två varianter av "local government", nämligen "local State government" å den ena sidan och "communal autonomy/local selfgovernment" å den andra.[3]

Sammanfattningsvis kan det konstateras att benämningen lokal har tre konventionella betydelsevarianter: dels avser den ofta en föreställd lägsta förvaltningsnivå men dels kan den också avse större (lokala) förvaltningsområden. Dessutom uppfattas den ofta som identisk med kommunalförvaltningen, vilket alldeles särskilt är fallet

---

1. De enda övriga exemplen utgörs av SRb ang. förande av föreningsregister samt förteckningar över lokala föreningar 244/1924 och L om kommunala allmänna sjukhus 561/1965. I den senare ingår ett kap. 5 om krets-och lokala sjukhus.

2. Med "local government" har Cole avsett lokala valda myndigheter under elektoral kontroll och från detta begrepp uteslutit dels centralförvaltningens lokalbyråer och dels institutioner med primärt legislativ och parlamentarisk form också fastän deras jurisdiktion varit begränsad till ett tämligen litet område. Han framhöll dock att definitionen inte var vare sig lämplig för alla länder eller vetenskapligt baserad. Därtill var det omöjligt att precist säga var "central government" slutade och "local government" började. Cole 1947, 27-28

Holloway har till "units of local government" i USA hänfört "counties, cities and other incorporated communities, New Englands towns, townships, school districts and other special districts". Holloway 1951, 398. Maddick har definierat "local government" som "the system of local authorities". Det senare innebar detsamma som kommunala myndigheter. Maddick 1963, 23-24. Mackintosh har igen kritiserat den allmänna uppfattningen att en "large region" inte skulle utgöra "local government" som alltför inskränkt till det befintliga brittiska systemet och som vilande på föreställningen att allt som är större än ett "county" på något sätt skulle bli en annan kategori. Likaså har han riktat invändningar mot uppfattningen att "local" måste innebära något litet, varför också ett möjligt regionalt organ med självstyrelseform kunde utgöra "local government". Mackintosh 1968, 95-98

3. Harris 1948, 9. Davies har igen gjort en åtskillnad mellan "local self-government" och "local administration". Davies 1983. Också Merkls definition kan noteras: "All units of government below the national level of a unitary state and below the state level of federations are called local government". Merkl 1977, 74

inom den angloamerikanska traditionen. Inte heller inom denna är bruket dock exklusivt. I detta arbete skall benämningen lokal därför användas i betydelsen av ortlig förvaltning i allmänhet som en motsats till centrala förvaltningsinstanser eller den nationella regeringens administrativa organisation. Benämningen lokal kan därför också avse statliga förvaltningsdistrikt i flera skikt och större subnationella områden med sina särskilda förvaltningsinstitutioner.

#### 4.2.3. Regional

Också termerna **region** och **regional** används ibland för att ange någon påtänkt förvaltningsnivå. Beträffande dessa hänvisas dock till kap. II.3.4.

#### 4.2.4. Mellaninstans

Benämningen **mellaninstans** är belagd år 1804. Den blev i Finland under 1970-talet en vedertagen term som en förvaltningsnivå-eller zon mellan centralförvaltningen och den lägsta lokala förvaltningen.[1] Den har dock använts också tidigare[2] och trots att "mellaninstansens förvaltning" blev något av ett administrativt modeord under 1970-talet förtjänar det observeras att termen inte återfinns i någon författning.

Med hänsyn till den popularitet som termen rönt kunde det ha förväntats att denna skulle ha grundat sig på en klargörande, precis och nyskapande definition - i all synnerhet som den tämligen allmänt förefaller ha betraktats som en betydelsefull innovation. Det är därför närmast ägnat att förvåna att ingen egentlig positiv definition presenterats utan att benämningen mellaninstansen företrädesvis och

---

[1]. Kom.bet. 1970:A 7, 149, kom.bet. 1974:98, 37, Hannus 1971, 34, Hannus 1975, 9, Holopainen 1977, 1-2, Niemivuo 1979, 5-6, Hoikka 1981, 14-15

[2]. Vissa drag i den tidigare användningen av benämningen kan noteras. Nordström uppfattade regeringskollegierna som en mellaninstans i förvaltningsmål mellan de lägsta instanserna och monarken. Däremot omfattade termen inte länsförvaltningen. Nordström 1842-43, 116. Erich avsåg för sin del med benämningen Mittelbehörden såväl överstyrelserna som länsstyrelserna. Erich 1912, 107. Aura har anfört en indelning i lokalmyndigheter i snäv betydelse (Ortsbehörden) och provinsmyndigheter eller mellaninstanser (maakuntaviranomaiset eli väliasteet/Mittelbehörden). Aura 1924, 363, 365

Den år 1951 tillsatta länsförvaltningskommittén använde sig av uttryck som mellanmyndigheter i högre instans (ylemmän asteen välviranomainen) och mellaninstans (väliaste). Kom.bet. 1955:1, 12. Se även Uotila 1960 I, 24, Ahlbäck 1963, 33, Sipponen 1965 I, 47, Soikkanen 1966, 511, Kiukas 1969, 47

uttryckligen angetts som en restkategori och som en obestämd och obestämbar gråzon mellan den nationella centralförvaltningen och de lägsta lokala förvaltningsinstanserna. Det är även frappernade hur lös 1974 års mellaninstansförvaltningskommittés definition var: "närmast de nuvarnade länsstyrelsernas och statens fristående distriktsförvaltningsmyndigheters samt de vidsträckta kommunalförbundens förvaltning eller den statsförvaltning och den kommunalförvaltning som utövas mellan statens centralförvaltning samt statens och kommunernas lokala förvaltning".[1]

Vagheten i termen framgår av att kommittéutredningen till begreppet synbarligen mer eller mindre godtyckligt hänfört en rad statliga distriktsförvaltningsorgan. Sålunda hade i mellaninstansens förvaltning inrymts t.ex. såväl de tre forstdistrikten som de 32 justeringsdistrikten medan de 52 häraden, 25 militärdistrikten, 43 reviren och 35 lantmäteribyråerna lämnats utanför - synbarligen därför att dessa hänförts till lokalförvaltningen. Även om denna klassificering baserade sig på förekomsten av en instansordning medförde de stora områdesvariationerna att sammanhållenheten i begreppet blev tveksam. En del av de statliga förvaltningsdistrikt som hänförts till mellaninstansens förvaltning var nämligen till sin geografiska utsträckning mindre än vissa som angetts som hörande till lokalförvaltningen.

Trots att det förflutit närmare två decennier sedan termen togs i allmänt bruk har utredningar och kommentar inte lett fram till vare sig någon substantiell klarhet om begreppets eventuella precisa innebörd eller någon stringentare definition. Det är kanske betecknandet att den II mellaninstansförvaltningskommittén som det förefaller oreflekterat tog begreppet som så färdigt och givet att någon definition inte presenterades.[2] Bland de efterföljande kommentarerna syns två olika förhållningssätt ha förekommit: antingen har termen upptagits som sådan varvid kommentarerna också använt den i den betydelse kommittéerna gett det utan större invändingar eller också har den helt avvisats. I det senare fallet har termen övergetts till förmån för andra termer som t.ex. region. Någon egentlig vidareutveckling av begreppet har därför inte ägt rum även om olika formuleringstekniska variationer och alternativ ibland presenterats.[3]

---

[1]. Kom.bet. 1974:98, 11. I ett tidigare kommittébetänkande hade fenomenet beskrivits som "den del av statsförvaltningens organisation som fungerar mellan statens centralförvaltning...och statens lokalförvaltning...samt den del av kommunalförvaltningen i kommunalförbundens form som fungerar inom ramen för länet, storekonomiområdet, landskapet eller i regioner av i det närmaste denna omfattning. Kom.bet. 1970:A 7

[2]. Kom.bet. 1982:71, kom.bet. 1983:57

[3]. Se t.ex. Finnish Local Government 1981, 54-55 och Pihlajaniemi 1986, 34

Det allmänna ibruktagandet av benämningen mellaninstansens förvaltning under 1970-talet bör ses mot bakgrunden av att de statliga distriktsorganens och kommunalförbundens expansion skapat ett behov av en ny och sammanfattande term. De traditionella benämningarna var nämligen inte särskilt tillämpbara. Sammanställningar på läns- kunde visserligen sägas syfta även på vissa statliga distriktsförvaltningsorgan anknutna till länet men utgjorde ingen fungerande referens till kommunalförbunden. Sammanställningar på landskaps- anknöt på motsvarande sätt endast till kommunalförvaltningen medan sammanställningarna på provins- aldrig riktigt slagit igenom i Finland. Benämningen lokalförvaltning hade å sin sida en hävdad tradition men hade också det gemensamt med benämningen distriktsförvaltning att den omväxlande användes för såväl över-som underordnade lokalinstanser.

Den nya termen mellaninstansens förvaltning tog däremot fasta på förvaltningszonen mellan de centrala och de lägsta lokala instanserna och kunde därför användas som en samlingsbeteckning för såväl statliga som kommunala organ. Då centralnivån hade en hävdad betydelse utgjorde denna inget problem utan kunde användas som en fixpunkt för den nya definitionen. Däremot medförde ibruktagandet av benämningen mellaninstansens förvaltning att benämningen lokalförvaltning måste ges en mer preciserad betydelse som den lägsta statliga distriktsförvaltningen eller som primärkommunal förvaltning. Helt konsekvent kunde bruket av den nya benämningen emellertid inte bli av den anledningen att det inom en del statliga förvaltningssektorer inte fanns flera lokala instanser utan endast en distriktsförvaltning i en enda instans. Då ett dylikt distriktsorgan saknar underordnad förvaltning kan de ju rimligen inte utgöra någon mellaninstans.

Benämningen mellaninstans förekommer även i utlandet. Den engelskspråkiga motsvarigheten till mellaninstansens förvaltning utgörs av benämningar som "intermediate authorities" och "units".[1] En tyskspråkig benämning är "Mittelstufe"[2] och en franskspråkig "l'echelon intermediaire de l'administration".[3] Inte heller i Sverige före-

---

[1]. Dhonau 1938, 137-140, 152, Fesler 1949, 33, Grove 1951, 6. Enligt Humes avses med mellanliggande enheter av detta slag nivåerna mellan basnivån och den nationella nivå/den statliga regeringen. Som exempel anfördes "provinces, districts" och "counties". Humes 1961, 27-30

[2]. Mayer 1976, 131-132. Denna mellannivå kunde enligt Mayer dock inte definieras på ett enhetligt sätt till följd av den federal maktstrukturen.

[3]. Goyard 1976, 24-27. Crozier-Thoenig har beskrivit arrondissementet och district urbain som intermediaries mellan kommunen och departementet samt departementet som the intermediate unit of local government. Crozier-Thoenig 1976, 549,

faller benämningen ha någon stabiliserad innebörd. Sålunda har de regionala organen betecknats som en mellaninstans mellan centrala och lokala myndigheter och som i första hand organ som fungerar som centralförvaltningens utposter i landets olika delar.[1] Till begreppet mellaninstansen har emellertid också hänförts de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna och landstingen men dock inte kommunalförbunden.[2]

Benämningarna mellaninstans och mellaninstansens förvaltning skall i denna undersökning inte användas annat än i samband med hänvisningar till de texter, i vilka dessa förekommer. Som det framkommit är benämningarna nämligen så vaga till sitt innehåll att någon precis användning knappast är möjlig.

### 4.2.5. Förvaltningsområde

I RF 50.3 § ingår benämningen **förvaltningsområde** som en samlingsbeteckning för dels de särskilt namngivna förvaltningsområdena län, härad och kommuner samt dels för övriga typer av förvaltningsområden.[3] De sistnämnda har dock inte angivits. I den mening termen förvaltningsområde används i RF görs det alltså ingen skillnad mellan statliga, judiciella, kommunala och eventuella övriga förvaltningsområden. Det avser helt enkelt det bestämda territorium, till vilket de olika administrativa instansernas territoriella kompetens är begränsad. Indelningen i förvaltningsdistrikt

---

Thoenig 1979, 76

1. Foyer 1968, 19. Se även Blomberg 1887, 31, Lagerroth 1928, 41, Esping 1985, 7, Frohnert 1985, 219-223

2. Holmgren 1976, 82-83

3. Den finskspråkiga benämningen lyder "hallintoalue" medan den engelska benämningar utgörs av "administrative area" och "area of public administration". Smith-Stanyer har definierat "area" som en särskild del av en stats territorium som ingår i förvaltningssystemet och som har en administrativ institution som ensam är ansvarig för området. Smith-Stanyer 1980, 91. Maddick har igen beskrivit termen "area" som en geografisk indelning av en unitär stat och på vilken nivå administrationen näst under den centrala regeringen verkar. Maddick 1963, 23. En kortfattad översikt rörande Administrative Areas har gjorts av Bradley som konstaterat att praktiskt taget alla stater för sina egna syften inrättat förvaltningsområden som antingen går ovanpå landskapsindelningen eller helt och hållet åsidosätter denna. Bradley 1930, 450-451. Se även Finer 1950, 1.

Benämningen förvaltningsområde är belagd år 1866 medan benämningen område i betydelsen territorium, landsdel och distrikt använts redan år 1789. Belägg på sammanställningar utgörs av förvaltningsmyndighet år 1845 och förvaltningsdistrikt år 1868. I Finland förefaller termen förvaltningsområde tidigast ha blivit använd av Mechelin som i slutet av år 1905 i den konstitutionella senatens programtal förespråkade valda självstyrelseorgan för större förvaltningsområden.

präglas av fortgående omorganiseringar och justeringar och förutsätter en centralstatlig indelningsmekanism. Denna fråga skall dock inte behandlas utförligare i detta arbete.[1] Termen förvaltningsområde skall i framställningen användas i den mening det har i RF 50.3 § och kan alltså avse vilken typ av förvaltningsområde som helst och på varierande hierarkiska nivåer.

### 4.3. Statliga förvaltningsdistrikt

#### 4.3.1. Allmänt

I detta avsnitt är avsikten att kommentera några vanliga benämningar på statliga förvaltningsdistrikt. Då det under denna rubrik behandlas även termer som region, provins och härad bör det observeras att dessa inte överallt och i alla tider avsett just statliga förvaltningsdistrikt utan att dessa också kunnat avse territorialkorporationer. Orsaken till att dessa termer med dubbel betydelse kommenteras inom ramen för detta avsnitt är att termernas innebörd av statliga förvaltningsdistrikt uppmärksammats särskilt - vilket dock inte innebär att övriga betydelsenyanser skulle ha negligerats. De närmare omständigheterna kring de olika betydelserna framgår av texten.

#### 4.3.2. Distrikt o.a. benämningar

Benämningen **distrikt** är belagd år 1629 och kommer från latinets districtus i betydelsen utsträckning, landsträcka och område.[2] I svenskan innebär distrikt ett område som avdelats med hänsyn till en viss förvaltningsverksamhet och är liktydig med benämningar som förvaltningsområde, tjänstgöringsområde, verksamhetsområde eller något motsvarande område som i administrativ mening utgör en enhet. Belägg på sammanställningar är distriktschef och distriktsbyrå år 1820, distriktsingenjör år 1857, distriktsinspektör år 1884 och distriktsförvaltning år 1892.

Det förekommer även att en del distrikt getts en beroende på den specifika funktionen preciserad benämning. Exempel på dylika är länet och häradet (se längre

---

1. Istället hänvisas till Metsäranta 1981

2. Etymologiskt hänför sig ordet till latinets "distringere" med betydelsen spänna, snöra åtskiljs eller draga isär. Utländska benämningar utgörs av "district" (eng., fr.), "Bezirk, Distrikt, Kreis" (ty.) o.a. Den finskspråkiga termen är "piiri" och "piirikunta".

fram). Övriga är lotsfördelning som belagts år 1766 (lotsdistrikt och lotsstation år 1799) och revir som belagts år 1613 i betydelsen av område och trakt.[1]

Ur postivrättslig synpunkt har benämningen distrikt i Finland relevans för såväl statsförvaltningens lokala förvaltningsområden-och institutioner, kommunalförvaltningen och vissa övriga lokala förvaltningsområden-och organ. I många fall är den vedertagna termen för de centrala verkens lokalförvaltning just distrikt och detsamma är fallet med t.ex. Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt. Inom kommunalförvaltningen förekommer termen inom de specialreglerade sektorerna. Termen kan avse områden som är större än kommunen,[2] som sammanfaller med kommunen eller som är mindre än denna.[3]

I angloamerikanska tradition har benämningen "district" vanligen använts för att beteckna förvaltningsområden av något mindre omfattning - oberoende av om dessa varit statliga eller kommunala.[4] Dylika "districts" har ofta träffande nog även betecknats som ad hoc-organ.[5] I Norge har benämningen distrikt två betydelse och avser dels ett förvaltningsområde men dels också ett landområde med förhållandevis spridd befolkning eller ett utkantsområde. Benämningen distriktspolitik avser sålunda aktivite-

---

1. Benämningen distrikt förekom redan i vissa av de organisationsförordningar som gällde under 1600-och 1700-talen. Termen användes parallellt med andra benämningar för att beteckna rikets olika sektorella förvaltningsområden som t.ex. ifråga om lotsdistrikt och bergdistrikt. Det förekom även att länen betecknades som distrikt. Under 1800-talet fick benämningen en utvidgad spridning med inrättandet av allt flera typer av statliga förvaltningsdistrikt.

2. Se t.ex. L om kommunala allmänna sjukhus 561/1965 som reglerar bl.a. centralsjukhusdistrikt.

3. Jfr GrundskolF 443/1970 och dess bestämmelser om skoldistrikt (7 kap.)

4. Felser har reserverat benämningen "district" för subregionala fältbetjäningsområden medan Maddick beskrivit "district" som ett kommunalt territorium och "sub-district" som en indelning för adminstrativa eller elektorala syften. Leemans har igen använt termen för att beteckna nivån ovanför kommunen, vilka närmast skulle utgöras av Englands "county", Frankrikes "département", Tysklands "Landkreis" samt Nederländernas och Belgiens "provincie". Fesler 1949, 51, Maddick 1963, 16, Stanyer 1967, Leemans 1970, 16

5. Jackson har karaktäriserat specialkommuner i likhet med skol-och vattenmyndigheter som "special purpose or ad hoc authorities". Mackintosh har för sin del framhållit att ad hoc-organen kan ha många former och exemplifierat med en rad olika statliga förvaltningsdistrikt, kommissioner, råd o.a. Jackson 1965, 7, 288, Stanyer 1967, 14, Mackintosh 1968, 25. Redan år 1930 anmärkte Bradley att inrättandet "av ad hoc-areas" för särskilda syften tenderade resultera i ett kaos av förvaltningsområden- och myndigheter. Bradley 1930, 451

ter inriktade på särskilt svagt utbyggda områden[1] och utgör således en motsvariget till termen regionalpolitik i Finland.

Benämningen **arrondissemang** är belagd år 1821 och kommer från franskans "arrondir" med betydelsen avrunda. Användningen i svenska är synbarligen ytterligt begränsad men har betydelsen av underavdelning inom franskt departement, distrikt, region och administrativt område. Benämningen **räjong** är belagd år 1889 och kommer från franskans "rayon" och latinets "radius" med innebörden stråle, eker, område, räckvidd och förvaltningsområde. I svenskan används benämningen synbarligen sällan men har innebörden av ett område kring ett centrum, zon, område för en viss verksamhet, landsdel, trakt och distrikt. Enligt F angående Skyddskåren (86/1918) skulle större landskommuner och städer indelas "i särskilda rayoner". I Sovjetunionen betecknar termen (raion) områdena för vissa landsbygdssovjeter.

Benämningen **zon** avser område, bälte, underavdelning, avdelat område eller distrikt. Ursprunget är grekiskans "zone" i betydelsen gördel och omgjordad. Uttrycket används i geografisk, biologisk, zoologisk och administrativ mening. Ifråga om den sistnämnda innebörden kan pekas på t.ex. postzonerna och stadsplaneringszonerna i USA. Sovjetunionen har en femtiokilometers gränszon medan Finland har lagstiftat om en gränszon på tre-fyra kilometer.[2] Likaså kan den demilitariserade och neutraliserade zonen på Ålandsöarna enligt 1921 års konvention nämnas.

### 4.3.3. Fältadministration

Det i USA utvecklade begreppet **fältadministration** (field administration) har i sina olika förformer ursprungligen avsett den federala förvaltningens distriktsorganisation- till åtskillnad dels från den centrala instansen (som vanligen benämns "the headquarter") och dels från delstats-och kommunalförvaltningen. Det kan emellertid observeras att benämningen fältförvaltning använts även inom Förenta Nationerna och dess särskilda sektororganisationer.[3] Ursprunget till benämningen "field administration" förefaller inte klar men det är dock uppenbart att den nått en mer allmän

---

[1]. Jfr benämningarna distriktenas utbyggningsfond och distriktshögskolor. Veggeland 1976, 28, Boe 1979, Reiersen 1982, 130, Aarebrot 1982, 103-107

[2]. L om gränszon 403/1947, F om gränszon 403/1947

[3]. Sharp 1961

internationell spridning först vid 1960-talets inbrott genom förmedling av förvaltningsforskare just inom Förenta Nationerna och i USA.[1]

I den nordamerikanska förvaltningslitteraturen föregicks benämningen field administration under några decennier av termer som "federal field stations", "field establishments", "field organization" och "federal field service".[2] I detta sammanhang är det dock skäl att särskilt peka på det s.k. **Field Administration**-projektet i USA åren 1959-63.[3] Detta har nämligen på ett grundläggande sätt influerat också den västeuropeiska lokalförvaltningsforskningen. I Skandinavien har projektet rönt enbart en mindre uppmärksamhet[4] medan det i Finland synbarligen varit alldeles okänt.

I denna undersökning kommer benämningarna field administration och fältförvaltning att användas enbart i samband med hänvisningar till de texter, i vilka termerna förekommer.

### 4.3.4. Region

#### 4.3.4.1. Allmänt

Benämningen **region** är belagd år 1807 och kommer från latinets "region" med innebörden riktning, sträcka, väderstreck, gräns och område. Termen har emellertid också sammankopplats med uttrycket "regere" i betydelsen styra, leda och regera.[5] I svenskan används benämningen för att ange något som tillhör, omfattar, hänför sig till eller som har avseende för ett visst område.[6] Adjektiviskt används benämningen

---

1. Decentralization for National and Local Development 1962

2. Willoughby 1927, 150-159, Fesler 1949, White 1955, 100-113, Fesler 1959, Kaufman 1960, Plano-Greenberg 1962, 179-180, Fesler 1962 I, Maddick 1963, 24 Fesler 1968, Richardson-Baldwin 1976, 85-104

3. Se Fesler 1965, Fesler 1974, Fesler 1982, Fried 1963 och Jacobs 1963

4. Beträffande Norge kan hänvisas till Strand 1976, 112, Kyvik 1979, 134-135, 151 och Strand 1985, 134. För Sveriges vidkommande kan nämnas Lundquist 1977, 51 och Hagström 1978, 225

5. Gottman 1980, 12

6. Finskspråkiga benämningar är "alue, aluekunta, alueellinen, alue-, seutu, seutkunta, vyöhyke". Som betydelser för "alue" har angetts region, territorium, distrikts och revir medan seutu ansetts ange nejd, ort, region, trakt och distrikt.

i formerna regional och mera sällan regionär med innebörden territoriell eller territorial-. Benämningen regionalbyrå är belagd år 1901 med betydelsen av en institution som har att obesörja en viss verksamhet inom en region.

Ursprunget till den moderna termen regionalism är fransk och närmast provinspartikularistisk.[1] Denna benämning vann allmän spridning i Frankrike under 1890-talet då det uppstod regional rörelser och organisationer i opposition mot statscentralismen. År 1900 förenades dessa i **"Fédération Régionaliste Francaise"** som verkade för en federal statsform. Under 1900-talets fyra första decennier vann termen regionalism utbredning i västvärlden just i betydelsen av en motrörelse mot centralismen. **W. Apelt** beskrev år 1927 den regional staten som ett mellanstadium mellan den federala staten och enhetsstaten.[2] Likaså inplacerade **Robert Kent Gooch** och **Hedwig Hintze** regionalismen någonstans mellan administrativ decentralisation och federalism och hävdade att den skiljde sig från federalismen enbart ifråga om graden.[3] Ett jämförelsevis tidigt belägg för en motsvarande användning för Sveriges vidkommande representeras av **P.O. Gränströms** år 1915 publicerade undersökning "Om regionalism och enhetssträfvande i vårt riksdagsskick". Med ursvensk regionalism avsågs i detta detsamma som landskap, "i verkligheten mest lagsagor, härad o.s.v.", och de provinsiella tingen.[4]

Samtidigt med att termen under decennierna kring senaste sekelskifte hävdades som ett decentralistiskt och provinspartikularistiskt begrepp upptogs benämningen även i den sociologiska och kulturgeografiska forskningen. Under ledning av **P. Vidal de la Blache** publicerades åren kring sekelskiftet en rad s.k. pays-studier, bl.a. serien

---

Det kan noteras att Hakulinen som svenskspråkiga motsvarigheter till "alue" angett område, distrikt, revir och territorium men inte region. Övriga anförda översättningar är revirförvaltning (aluehallinto), områdesindelning, territoriell indelning, distriktsindelning (aluejako, -jaotus), distriktsläkare (alueläkäri). Hakulinen 1974, 13

Se även Paasi 1986 I-III

1. Termen regionalism skall först ha använts år 1874 av skalden M. Berluc-Perussis i Provence. Gooch 1931, 18. Se även Hintze 1934, 208, Croisat 1979, 238 och Möckl 1983, 529-549

2. Apelt 1927

3. Gooch 1931, 16-17, 92, Hintze 1934, 208. Inte heller i färskare kommentarer har motsvarande uppfattningar helt saknats. Se Vance 1968, 377-382, Kolinsky 1978, vii, Muir 1983, 132-135, Hueglin 1986, 439

4. Gränström 1915, 282

**"Les régions de France"**. Dessa undersökningar visade hur anpassningen till miljön ortligt gett upphov till olikartade ekonomiska och sociala organisationer.[1] Denna ekonomisk-geografiska forskningsinriktning och på regionkategorier baserade moderna samhällsanalys kom med tiden att ge upphov också till olika administrativa avspeglingar. I Storbritannien kom sålunda benämningen region att under tiden före det andra världskriget sammankopplas med stadsplaneringen och få den felaktiga betydelsen av områden större än enskilda lokala myndigheter. På så vis kom också regionalismens rätta innebörd som en rörelse med syftet att grunda ett mindre antal större myndigheter att skymmas.[2]

Förutom att regionbegreppet ursprungligen använts i betydelsen geografisk, ekonomisk eller social zon har termen blivit föremål för ett stort antal sammanställningar med benämningar som gett det någon specifik innebörd. Det har sålunda presenterats indelningar i t.ex. statitiska, administrativa, företags-och försvarsregioner,[3] i naturliga, stadsplanerings-och lokala administrativa regioner[4], i naturliga, funktionella och planeringsregioner[5] samt i homogena, polariserade eller funktionella och administrativa regioner.[6]

#### 4.3.4.2. Regionen som statligt förvaltningsdistrikt

Benämningen region i betydelsen av större eller intermediärt förvaltningsorgan och som distriktsorgan för centrala instanser kom under mellankrigstiden att utbredas framför allt i den engelskspråkiga litteraturen. Också i Storbritannien förefaller emellertid benämningen region att ha erhållit en praktisk administrativ relevans först i slutet av 1930-talet. De tidigast inrättade organen av detta slag torde ha varit de år 1939 grundade Civil Defence Regions.[7]

---

1. Dawson 1981, 280-282. Den franskspråkiga termen pays avser land, trakt, landskap, provins, bygd och ort.

2. Cole 1947, 17

3. Muir 1983, 136

4. Smith 1965, 3

5. Regional Policy in EFTA 1968, 33-34

6. Viot 1971, 83-84. Övriga förekommande sammanställningar utgörs ytterligare av termer som planerings-, stads-, små-, stor-, kärn-, gräns-och kulturregioner. Esterbauer 1979, 45-52.

7. Self 1949, Smith 1964, 9-23, Smith 1965, 7-24, Keating 1982, 236-253

En av de dominerande användningarna av det administrativa regionbegreppet har inneburit att regionerna uppfattats just som statliga distriktsförvaltningsorgan. Sålunda har **James W. Fesler** i termen inlagt betydelsen av ett större subnationellt område för fältservice[1] medan **Frederick C. Thayer** med densamma avsett utlokalisering av regionala byråer under centrala instanser till samma stad eller under samma tak.[2] **Fried Esterbauer** har på motsvarande sätt till begreppet förvaltningsregioner eller icke-autonoma regioner hänfört regioner med administrativa upgifter med begränsad eller obefintlig autonomi.[3] Också **R. Muir** har talat om regioner för administrativ dekoncentration, vilka utmärks av att de är eller bör vara inrättade av den centrala regeringen och utformade som funktionella regioner för handhavandet av en eller flera administrativa betjäningar.[4]

Trots att det i olika stater kan finnas vissa organ med kommunal organisationsform som kallas regionala myndigheter (i Finland finns t.ex. regionplaneförbunden) hör det närmast till undantagen att regionerna primärt skulle ha uppfattats som kommunala organ.[5] Ett område där regionbenämningen dock ofta används för att beteckna organ av kommunal art utgörs av storstadsregionerna.[6] Trots detta kan det hävdas att användingen av den författningsbaserade regiontermen i Finland i huvudsak avsett statliga distriktsförvaltningsorgan. Detta bruk är emellertid i flera avseenden inkonsekvent och motstridigt (se kap. V.4.).

#### 4.3.4.2. Regionen som delstat, provinsiell autonomi eller världsdel

En annan vanlig användning av det administrativa regionbegreppet är det fall då benämningen region använts för att beteckna delstater, provinsiella utonomier, områden för s.k. gränsöverskridande samarbete och världsdelar eller delar av dessa. Exemplen där federationernas delstater uppfattats som regioner är vanliga[7] och detsamma är fallet med de s.k. autonoma områden som använts för att skydda regio-

---

1. Fesler 1949, 51
2. Thayer 1972, 450-451
3. Esterbauer 1979, 45-52
4. Muir 1983, 132-135
5. Se Kolinsky 1978, vii
6. Thayer 1972, 450-451
7. Se Wheare 1963, Kolinsky 1978, ii, Esterbauer 1979, 45-52

nala folkgrupper. Som ett gemensamt drag hos dylika (Landskapet Åland, Färöarna, Isle of Man, Italiens specialregioner m.fl.) har ofta pekats på möjligheten att utöva en självständig lagstiftningsmakt.

En del kommentarer har sett regionerna som nya typer av organisationer grundade i syftet att hantera problem som korsar politiska gränser antingen i inomstatlig mening eller i mellanstatligt hänseende.[1] Slutligen har det även i undersökningar rörande de internationella relationerna talats om regioner som världsdelar eller som grupper av stater som har sina särskilda regionala organisationer.[2]

#### 4.3.4.3. Regionbegreppet i Finland

Vid en översikt av regionbegreppets användning i Finland är det skäl att fästa en viss uppmärksamhet vid det stora antal kommentarer som mer allmänt påtalat det problematiska i bruket av termen. Detta problem innebär att benämningen region samtidigt används både vagt och i varierande betydelser.[3] **R. Muir** har också funnit det anmärkningsvärt att det i det närmaste saknas en professionell terminologi för att beskriva nyanserna mellan olika regionformer utan också för att karaktärisera regionernas huvudformer. Blotta omnämnandet av termen region har på detta sätt kommit att indikera vaghet, tvetydighet och motsägelse.[4]

---

[1]. Dickinson 1952, 245-246, Dickinson 1964, 435-436, Smith 1964, 2, Smith 1965, 3, Leemans 1970, 16, Thayer 1972, 450-451, Esterbauer 1979, 45-52.

Som exempel på dylika har nämnts Tennessee Valley Authority, Regio Basiliensis-/Arge Alp och den tysk-nederländska Euregio.

[2]. Palmer-Perkins 1954, 754, von Bonsdorff 1967, 14, Feld-Boyd 1980

[3]. Kolinsky har påpekat att det aktuella syftet hos regiontermen är beroende av sammanhanget. Kolinsky 1978, vii. Också Grove har hållit före att storleks-avgränsningen beror på det aktuella syftet. Grove 1967, 347. Enligt Kalk kan region avse vilken förvaltningsnivå som helst mellan lokal-och centralförvaltningen. Kalk 1971, 11-12. Mayer har lämnat upplysningen att det i Tyska Förbundsrepubliken inte finns någon enhetlig definition för benämningen region. Mayer 1976, 132-133. Zehetner har slutligen hävdat att ett bestämt regionbegrepp fullständigt skulle ha godtagits i teori och praktik under senare år. Innebörden i detta är att regionala strukturer skulle utgöras av "alla institutioner mellan kommunnivån och den centrala regeringen". Zehetner 1983, 189-190

[4]. Muir 1983, 130. Enligt kommentaren används regionbegreppet av politiker och adminstratörer för att beteckna alla sorters territorier medan grunderna för defintionerna kunnat vara mer påverkad av godtyckliga och misstagna förmodanden än vare sig inre sammanhang eller ändamålsenlighet. Benämningen region har därför förfallit till en synonym för "area" eller "zone" medan termen adminstrativ region

**Staffan Helmfrid** har i en artikel "Bruk och missbruk av regionbegreppet" konstaterat att det klassiska regionbegreppet - den naturliga regionen (aprioriregionen)- tidigast framstod som geografivetenskapens specifika forskningsobjekt. Geograferna strävade då att formulera den rationella innebörden i den landskapsindividualitet som uppfattades som präglad av enhetlighet och kontrast i den geografiska miljön. Under 1930-talet upptäcktes emellertid en helt annan typ av region, den s.k. nodala eller funktionella regionen. Detta nya regionbegrepp utgick från att regionernas särskilda bindningar till olika centra var det avgörande definitionskriteriet (och inte som tidigare de likheter och olikheter i miljön som skiljde åt dylika regioner). Efter det andra världskriget växte ännu ett nytt och tredje regionbegrepp fram som ett hjälpmedel för analys, teori, översikt, information och administration. Definitionerna tog i detta avseende fast på en möjligast objektiv och för det avsedda ändamålet adekvat avgränsning respektive indelning. Resultatet blev då den s.k. tillämpade regionen eller planerings-och beslutsregionen. Till följd av att ekonomer och adminstratörer upptagit regionbegreppet har det därtill uppstått en särskild disciplin d.v.s. regional science.

I artikeln förmodades att en viktig orsak till att termen region blivit ett så vanligt och populärt ord är termens juridisk-politiska sanktionering genom planinstitutet regionplan och regionutvecklingspolitik. Det har på detta sätt blivit ett rättsligt, tekniskt och politisk-ekonomiskt begrepp oumbärligt i såväl ekonomers, arkitekters som politikers vokabulär. Detta utomgeografiska bruk av regionbegreppet skulle därför vara orsaken till den rådande begreppsförbistringen.[1]

I sin komparativa undersökning om den nordiska offentliga rätten år 1963 gick **Nils Herlitz** in för att hålla isär benämningarna regional förvaltning och lokal förvaltning. Även om uttrycken användes för att beteckna större respektive mindre förvaltningsområden inom samma förvaltningssektor uppfattade han regiontermens användbarhet som begränsad. En distinktion mellan regional och lokal administration kunde visserligen vara rationell då den användes för särskilda förvaltningsgrenar men i övrigt måste en åtskillnad bygga på flytande kriterier. Han föredrog därför att istället genomgående använda begreppet lokal förvaltning.[2]

---

kommit att användas för beskrivningar av funktionella enheter med räckvidd för allt mellan det nationella territoriet och mindre områden.

1. Helmfrid 1969, 17-30, se även Matthews 1983, 14-16

2. Herlitz 1963, 32

Forskarna har således varit medvetna om det problematiska i regionbegreppet och reagerat mot den onyanserade användningen av termen. Å andra sidan har ingen hittills förmått presentera någon administrativ regiontypologi eller något klassificeringsschema som skulle ha omfattats allmänt trots att olika indelningsgrunder nog blivit presenterade.

Som begrepp förefaller benämningen region för första gången ha kommit till användning i Finland i **Väinö Auers** år 1936 publicerade artikel "Suomen asutuskeskusten talousalueista". Innebörden var inte administrativ utan ekonomisk-geografisk och avsåg s.k. ekonomiregioner.[1] Också i medlet av 1940-talet utfördes ett par motsvarande undersökningar och den år 1946 tillsatta regiondelningskommittén (aluejakokomitea) inspirerades i hög grad av begrepp som ekonomiregion och basregion. Den använde sig också genomgående av termer som t.ex. "länsstyrelsens och specialförvaltningsmyndigheternas regionala indelning". Uttrycket region avsåg dock inte nödvändigtvis eller uttryckligen mellaninstanser utan helt enkelt de lokala förvaltningsområden för samtliga statliga lokala organ.[2]

Den år 1951 tillsatta länsförvaltningskommittén presenterade år 1952 ett detaljerat utkast till förordning om rådgivande delegation för länets regionalförvaltningsmyndigheter men i den förordning som utfärdades följande år hade termen utmönstrats.[3] Som förlaga till den av kommittén förfäktade termen "länets regionförvaltningsmyndigheter" (läänin aluehallintoviranomainen) angavs uttryckligen det i Sverige använda uttrycket "regional myndighet". Termen "länets regionförvaltningsmyndigheter" avsåg enligt kommitten en samlande beteckning för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna. Den definierades som ett lokalt ämbete eller en befattningshavares mellaninstans som bildades av tjänstedistrikt för å ena sida riksomfattande centrala

---

1. Auer 1936, 163-172. Hustisch har i en artikel om ekonomiregioner i Finland med ett beklagande konstaterat att litteraturen i ämnet varit rätt oklar. Likaså har terminologin varit i det närmaste ett gytter eftersom begrepp som ekonomi-, handelsinfluens-, avsättnings-, marketing-och trafikområde samt omland framstått som mer eller mindre ihopblandade. Hustisch 1960, 228. Se även Hustisch-Lindståhl 1959 och Kiiskinen 1964, 744-746

2. Kom.bet. 1953:4

3. Kom.bet. 1955:1, 11-13. På basen av kommittéförslaget utfärdades förordningen om samarbete mellan läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna (54/1953). Då inga regionförvaltningsmyndigheter omnämndes i denna är det synbarligen skäl att uppfatta förordningen som ett ställningstagande i terminologifrågan. Benämningen region avvisades sålunda i början av 1950-talet samtidigt som det fanns en strävan att ge termen en administrativ innebörd.

verks och å andra sidan alldeles lokala tjänstedistrikt bildade av en eller flera kommuner eller distrikt bildade på annat sätt.

Till uppdraget för den år 1955 tillsatta kommittén för reformering av statsförvaltningens organisation hörde bl.a. att utreda ställningen och verksamheten hos de lägre förvaltningsmyndigheter som hörde till landskapsinstansen. I det år 1958 publicerade principbetänkandet omnämndes visserligen termer som regionala decentralisation och regional förvaltning men kommittén höll ändå fast vid tidigare benämningar som länsinstansen och distriktsförvaltningsmyndigheterna.[1] Inte heller den år 1965 tillsatta kommittén för länsförvaltningens organisationsform använde regiontermen på något systematiskt sätt.[2] Likaså har de efterföljande utredningarna utgått från begrepp som mellaninstansförvaltning och lokal förvaltning och inte från regional förvaltning.[3]

Det kan således konstateras att medan termen region introducerades i administrativ mening redan efter 1940-talets mitt så har de offentliga utredningarna under 1950-, 1960-, 1970-och 1980-talen föredragit andra begrepp än region för att beskriva och analysera de lokala förvaltningsarrangemangen. Först under det senaste decenniet har termen region fått en mer genomgripande användning och i allt större utsträckning undanträngt 1970-talets begrepp mellaninstansens förvaltning.[4] Särskilt har regionbenämningen förespråkats av **Matti Niemivuo** i en år 1979 publicerad region-administrativ översikt. Enligt denna skulle regionförvaltning innebära den statliga och kommunala administrationen mellan den statliga centralförvaltningen samt statens och kommunernas lokala förvaltning. Definitionen var sålunda identisk med den vanligaste definitionsvarianten för begreppet mellaninstansens förvaltning. De skäl

---

1. Kom.bet. 1958:5, 5-32, 46-50

2. Kom.bet. 1967:A 4, 5-23

3. Den terminologiska förbistringen illustreras särskilt av det betänkande kommittén för decentralisering av förvaltningen lämnade år 1986. I detta användes bl.a. följande termer för att beteckna de lokala administrativa institutionerna: regional-och lokalförvaltningen, distrikts-och lokalförvaltningen, läns-och distriktsförvaltningen, mellaninstansförvaltningen och regionalförvaltningen. Kom.bet. 1986:12, I-II, 27-30

4. Se Ahlbäck 1963, Kuuskoski 1966, 97, Niemivuo 1977, Rosas 1978, 47, Ståhlberg-Isaksson 1980, Lintilä 1981, Hoikka 1981, 12-14, Mennola 1983, 2, Vilkkonen 1985, 71

som anfördes för användningen av termen region framom mellaninstansen förvaltning var inte heller innehållsmässiga.[1]

Trots obestämdheten står det dock å andra sidan klart att regionbegreppet också har en positivrättslig innebörd i Finland. Dels beskrivs nämligen ett tiotal av de statliga distriktsorganen som regionala i organisationsförfattningarna[2] - i vissa fall även för sådan som inte finns i intermediär position. Dels har regionen reglerats också ifråga om de kommunala regionplanesammanslutningarna.[3]

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det administrativa regionbegreppet använts i en rad olika betydelser inom den västliga traditionen. Under den halvsekellånga perioden från 1890-talet fram till och med 1930-talet avsågs med regionalism i administrativt hänseende närmast latenta federala tendenser. En förändring inträffade mot slutet av 1930-talet då termen kom att börja användas för att beteckna vissa nya typer av statliga förvaltningsdistrikt. Denna användning har senare har tillsammans med övriga parallella användningar undanträngt de tidigare betydelserna. Samtidigt har regionbegreppet dock inte erhållit någon stabiliserad innebörd även om regionen inte sällan uppfattats som någon slags mellanmyndighet. Inte heller i Finland har det emellertid utkristalliserats någon klar linje, utan regiontermen har tämligen sent och tämligen slumpmässigt inympats i den administrationen och förvaltningskommentarerna. Det är dock möjligt att den rådande oenhetligheten på sikt kommer att ersättas av precisare definitioner eftersom antydningar till en ökad stringens i detta avseende kan märkas hos flere olika discipliner som den politiska geografin, sociologin, förvaltningsläran, rättsvetenskapen o.a.

Termerna region och regional skall i denna undersökning användas endast i samband med hänvisningar till de sammanhang där benämningarna förekommer. Det

---

1. Nievivuo 1979, 1-7. Som dylika skäl angavs att benämningen var kort, kunde avse såväl statlig som kommunal förvaltning, förekom i nordiska och andra språk samt uttryckte en förbindelse mellan regionalförvaltning och regionalpolitik.

2. Dessa är militärlän, militärdistrikt, landsarkiv, distriktstullkammare, tullkammare, tullanstalt, länsskatteverk, skattedistrikt, industridistrikt, centralflygstation och fiskeridistrikt

3. I ByggnadsL (370/1958) 18.3 § (493/1968) sägs att ett regionplaneområde består av "kommuner, som bilda en ekonomiskgeografisk och i övrigt ändamålsenlig helhet i mån av möjlighet, så att regionplaneområdet omfattar ett län eller ett län uppdelas i två eller flere regionplaneområden". Det kan dock noteras att regionen inte är definierad i L och F om främjande av den regionala utvecklingen (451/1975, 756/1976)

förefaller dock möjligt att peka på vissa principer som åtminstone i någon mån styrt bruket av uttrycken. Då benämningarna region eller regional används som sådana eller ensamma för sig betecknar de ofta ett område vars storlek godtyckligt kan variera. I likhet med vad fallet är med termen lokal kan den precisa omfattningen av det avsedda området fastställas enbart då de närmare relevanta omständigheterna är kända. Då benämningarna region och regional igen används i samma kontext som termen lokal utgör uttrycket region en motsats till benämningarna lokal och central - och har då innebörden av en mellaninstans. Också i detta fall kan de avsedda områdenas territoriella utsträckning variera.

### 4.3.5. Provins

Benämningen **provins** är belagd år 1624 och kommer från latinets "provincia" i betydelsen anförtrott uppdrag.[1] I svenskan har termen innebörden av landskap, landsdel, förvaltningsområde, distrikt eller den administrativa förvaltningen av en provins eller ett län. Belägg på sammanställningar utgörs av provinsregering år 1660, provinciallläkare år 1720 och provinsinspektör år 1730. Termen ingår även i 1734 års landshövdingsinstruktion.

I Finland har provinsbenämningen tidigare haft en viss användning, t.ex. för att beteckna de provinsialläkare som fanns fram till 1940-talet.[2] **Robert Hermanson** betecknade år 1892 en provins som ett större landområde som i rättsligt eller historiskt hänseende på något sätt bildade en enhet i motsats till andra delar av staten utan att dock själv bilda en stat. En dylik provins kunde alternativt ha formen av ett förvaltningsdistrikt i likhet med länen eller åtnjuta rätt till självstyrelse i varierande utsträckning.[3] I en senare text beskrev han provinsmyndigheter som länsstyrelserna som ett tredje slag av myndigheter mellan centrala och lokala.[4]

---

1. Sina första provinser eller erövrade områden erhöll Romarriket år 241 f.v.t. Benämningen "provincia" avsåg ursprungligen hos romarna det åt en högre ämbetsman anvisade ämbetet, värvet, befattningen, ämbetsområdet eller verkningskretsen. Det fick senare innebörden av ett i denna egenskap förvaltat landområde och ett av romarna underkuvat land utanför den appenninska halvön som styrdes av en romersk ämbetsman. Ett känt exempel på ett dylikt utgörs av det franska landskapet Provence som erhållit sitt namn efter den romerska benämning Provincia Gallia Narborensis år 125 e.v.t. Walbank 1982, 35-58

2. Jfr F om inrättande av länsläkartjänster samt om indragning av vissa provinsialläkartjänster vid medicinalverket 74/1943

3. Hermanson 1892, 184-185

4. Hermanson 1898, 47

Också **K.J. Ståhlberg** operarade med begreppet "provinciala" myndigheter i betydelsen av vidsträcktare områden av landets territorium.[1] Likaså har Klinthe ansett att benämningen provins motsvarar länet i Finland.[2]

### 4.3.6. Län o.a. benämningar

Benämningen **län** är belagd år 1523 och hänför sig etymologiskt till lån och beläna. Länet avsåg förr en feodal förläning och användes om det förlänade området. Förmedlat kom benämningen län även att avse läntagarens administrativa uppgifter inom det förlänade området.[3]

I modern mening avser benämningen län en enhet för den administrativa indelningen i Sverige och Finland. Då termen fram till förra delen av 1600-talet kommit i vanrykte är det betecknande att RF 1634 23 § reglerade en indelning i "höfdingedömmen eller Gouvernement" medan benämningen län kom till användning endast ifråga om sju av de 23 namngivna hövdingedömen som uppräknades. Också om det i 1635 års landshövdingsinstruktion förekom ett uttryck som "Landh och lähn" dominerades instruktionen av formuleringar som "Landzens Politia och Regeringh". I 1734 års landshövdingsinstruktion sades att landshövdingen anförtrotts förvaltningen av "hela Provincien och alla deruti liggande Land, Lähn, Städer, Slått, Hus och Gårdar" d.v.s. länet uppfattades endast som ett av tillsynsobjekten. Benämningarna (lands)hövdingedöme och län har dock kunnat användas synonymt.

Uttrycket **landshövdingedöme** är belagt år 1626. Denna term återgår på den år 1526 belagda benämningen landshövding med innebörden av styresman för en landsdel eller provins. Efter stiftandet av RF 1634 har benämningen **landshövding** använts som en beteckning för chefen för den s.k. lantregeringen och senare som beteckning för länsstyrelsens chef. Benämningen **lantregering** är belagd år 1559 och också i RF 1634 stadgades det att "Landtregeringen" fördelades i ett antal hövdingedömen. Termen lantregering är en parallelbenämning till termen länsstyrelse som dock är belagd först år 1821. Benämningen **länsstyrelse** blev reglerad så sent som i 1894 års Instruk-

---

1. Ståhlberg 1913, 45

2. Klinthe 1936, 215

3. Efterhand framträdde i Sverige fyra former av län: pantlän, län på tjänst, län på avgift och län på räkenskap. Nordström 1826

Den finskspråkiga termen är "lääni".

tion för Guvernörerne i Storfurstendömet Finland samt de vid Länestyrelserna anställde tjenstemän (50/1894). Först under senare hälften av 1930-talet fick organisationsförfattningen rörande länsförvaltningen lydelsen F om länsstyrelse (85/1937).[1]

Benämningen **guvernement** är belagd i formen guberment år 1626 och kommer från latinets gubernare med betydelsen styra.[2] Termen avser i svenskan egentligen styre eller förvaltning av ett (större) förvaltningsområde eller någons ämbete som guvernör. I Sverige användes benämningen i äldre tider i synnerhet om en erövrad provins eller koloni. Under de perioder då det i den finska riksdelen funnits s.k. generalguvernörer har Finland eller delar av landet utgjort ett s.k. generalguvernement. Åren 1837-1917 var den officiella benämningen på länscheferna **guvernör**. I samklang med detta kallade även landshövdingedömena guvernement i officiella sammanhang även om länsbenämningen aldrig undanträngdes.

Landshövdingsinstituionen kan väl jämföras med vissa motsvarande utländska institutioner. Enligt österrikarna **Peter Pernthaler & Norbert Wimmer** är det typiska för det statliga förvaltningsdistriktet (der Verwaltungsbezirk) avsaknaden av självstyrelse och administrationens utövning genom en av centralförvaltningen utnämnd funktionär (Gouverneur, Statthalter, präfekt, Representant de l'Etat, Bezirkshauptman).[3]

Benämningen **departement** är belagd år 1678 och kommer från franskans départir i betydelsen avskilja. Benämningen används i svenskan i betydelsen bestämd avdelning, verksamhetsområde och ifråga om vissa utländska förhållanden även i betydelsen verksamhetsområde, lokal, distrikt och ämbetsområde. I Sverige och Finland har benämningen synbarligen dock kommit till användning ifråga om den inomstatliga

---

1. 1894 års guvernörsinstruktion gällde således ännu under de två första decennierna av Finlands självständighetstid. År 1918 utfärdades visserligen F angående ändring av benämningen guvernör till landshövding (8/1918) men det gjordes inga ändringar i själva instruktionen. Inte heller i F angående ändring av den för Guvernörerna samt de vid Länestyrelserna anställda tjenstemän den 29 december 1894 fastställda instruktion (12/1923) fann man anledning att ändra termen landshövdings-(guvernörs)instruktion till länsstyrelseinstruktion. Ändringen kom först med en s.k. tjänstetypslag år 1936, L om tjänster och befattningar vid länsstyrelse 425/1936. Det kan även noteras att RF 1919 omnämner landshövdingarna men inte länsstyrelsen (51.1 och 87 §§).

2. I svenska har även benämningen guvernemang förekommit. utländska benämningar är government (eng.) och gouvernement (fr.). Den finskspråkiga termen är kuvernementti.

3. Pernthaler-Wimmer 1982, 320

administrationen enbart för att beteckna organisationsdifferentieringen inom centralförvaltningen.

Benämningen **prefektur** är belagd år 1801. I Frankrike avser termen "préfecture" ämbetet som prefekt, det adminstrativa område prefekten leder och dennes ämbetslokal. Belägg för termen **prefekt** finns från åren 1768 och 1805. Rent allmänt avser benämningen föreståndare, uppsyningsman eller en person som står i spetsen för en institution eller ett område. Uttrycket kommer från latinets praeficere med innebörden att sätta någon att förestå något. I Romarriket avsåg termen ursprungligen endast civila eller militära ämbetsmän som fungerade som tillfälliga ställföreträdare. Senare kom termen att innebära dels de ämbetsmän som från Rom sänts för lagskipning till vissa städer och dels de ämbetsmän som ledde civilförvaltningen.

I Frankrike skapade Napoleon år 1800 ett prefektoralsystem med prefekter i departementen. Dessa var regimens lokala ombud med ett principiellt ansvar över den övriga lokala statsförvaltningen i departementet, lokala representantskap som kommuner och den lokala polisen. Prefekterna i departementshuvudstäderna utövade under 1800-talet ofta en betydande makt. De anklagades särskilt under det andra kejsardömets tid för att missbruka sin makt i regimens intresse och för polisiär repression. I praktiken har dock de franska prefekternas makt aldrig varit så fullkomlig och så omfattande gentemot övriga statliga distriktsförvaltningsorgan som det vanligen gjorts gällande. Också i Italien organiserades ett prefektoralsystem efter franskt mönster under 1860-talet. Prefekternas ansvar blev dock aldrig heltäckande utan de kom närmast att få rollen lokala polischefer och instrument för inrikesministeriet.

### 4.3.7. Härad

Benämningen **härad** är av tidigt skandinaviskt ursprung.[1] Fram till slutet av 1600-talet företrädde häradet den lokala offentliga makten och handhade rättsskipningen och olika verkställighetsuppgifter samt fördelade pålagorna. Med förvaltningens centralisering med bl.a. landshövdingar kom häradet under perioden från 1630-talet fram till 1680-talet att förlora denna ställning. Ännu 1734 års lag utgick från att

---

[1]. Det ursprungliga häradsväsendet finns detaljerat belyst i Tunberg 1911, 8-131. 1600-talets häradsväsende i den finska riksdelen under 1600-talet har igen kommenterats i Boisman 1908.

Den finskspråkiga benämningen är "kihlakunta".

häradet skulle utöva vissa myndighetsfunktioner ifråga om bl.a. skjutsinrättningen och häradsbrandstoden. I den finska riksdelen tillämpades dessa stadganden dock på tingslaget och inte på häradet. I motsats till förhållandet i det övriga Sverige blev häradet också ett från den judiciella indelningen oavhängigt förvaltningsområde i och med att domsagan gjordes till häradshövdingens ämbetsdistrikt. Häradet fungerade i Finland som förvaltningsdistrikt för kronofogden och häradsskrivaren fram till år 1945. Så sent som år 1883 stadgades det dock att häradet skulle bilda ett skjutslag och att dess angelägenheter skulle avgöras vid sammanträden av kommunens ombud inför kronofogden.[1] I detta skymtade således en rest av häradets tidigare karaktär av territorialkorporation fram. Numera utgör häradet förvaltningsdistrikt endast för häradsskrivaren och kan betraktas som en specialbenämning i likhet med termerna för vissa andra statliga distrikt (län, revir, lotsfördelning o.a.).

### 4.4. Territorialkorporationer

#### 4.4.1. Allmänt

Avsikten med detta underavsnitt är att kommentera de viktigaste typerna av territorialkorporationer.[2] Termer som region, provins och härad behandlas dock inte närmare trots att dessa också inom andra administrationskulturer eller under andra tider kunnat ha innebörden av territorialkorporationer. Istället hänvisas beträffande dessa till den tidigare framställningen.

#### 4.4.2. By och byalag

Benämningen **by** är belagd år 1536, byordning år 1653, byalag år 1636, bysamfällighet år 1681 och byarätt år 1757.[3]

Byarna uppstod vanligen då personer tillhörande en eller flera familjer tog i besittning ett landområde och odlade upp det. De omkringliggande skogs-och vatten-

---

1. Lindman 1942, 5

2. Med territorialkorporationer förstås områdesbaserade kollektiv, samfund eller organisationer. Dessas särskilda rättsliga status kan variera och antingen grunda sig på sedvanerätt eller överhetlig reglering. Gemensamt för territorialkorporationerna är dock att verksamheten är inriktad på bestämda mål, rättspersonlighet och att existensen fortgår oberoende av de enskilda medlemmarnas växling. En rättssystematisk utredning av begreppet territorialkorporation ingår i Klinthe 1936, 91-209.

3. Den finskspråkiga benämningen lyder kylä.

områdena kom jämte odlingarna att med sina inbyggare bilda en samfällighet eller ett byalag. Denna lokala organisation stärktes av det solskifte som efter svenskt mönster infördes i sydvästra Finland under 1300-talet. I den västra delen av den finska riksdelen var byn i äldre tider också den förhärskande formen för bebyggelsen medan de norra och östra delarna dominerades av enstaka hemman (som dock skiftesrättsligt och kameralt bildade en by). År 1742 utfärdades efter sydsvensk förebild en mönsterbyordning som innehöll bestämmelser om organisation, handläggning och gemensamma angelägenheter samt om byrätt. Tanken var att lokala byordningar skulle spridas till samtliga delar av riket och skapa en någorlunda gemensam form för den lokala byförvaltningen. Staten drev på frågan eftersom den på detta sätt skulle ha fått tillgång till en administrativ infrastruktur att stöda sina förvaltningsåtgärder på. Organisationsprojektet föll dock inte väl ut och betydelsen av 1742 års byordningsprojekt har inte varit så genomgripande som det kunnat hävdas.[1] Däremot kunde det mer eller mindre oberoende av byordningsprojektet och enskilda fastställda byordningar finnas en sedvanerättslig byadministration.

Särskilt under 1800-talets förra hälft spelade by-och åldermannainstitutionen en tid en administrativ roll i Österbotten,[2] men i övriga landskap har dess betydelse varit mindre. Numera har byn betydelse främst vid bestämmandet av råskillnad och vid skifte av vattenområde.[3] Byn i dess egenskap av en skiftesrättslig enhet skiljer sig från den kamerala byn, till vilken flera byar av den förstnämnda typen kan hänföras.

### 4.4.3. Socknen

**Socknen** (och i fornsvenskan sökning) är belagd år 1524 och utgör benämningen på det landsbygdsområde, vars innevånare bildade en kyrklig församling. Benämningen avsåg tidigare den minsta kyrkliga territoriella enheten med präst och egen kyrka, till vilken menigheten betalade tionden. Indelningen i socknar är närmast naturvuxen och återgår i Finland möjligen på en redan under hednisk tid uppkommen områdesindelning med egna ting (keräjät).[4]

---

[1]. Westerlund 1988 II

[2]. Kallio 1982

[3]. Jorda Balk 12 kap., L innefattande bestämningar om råskilnad i vatten (och skifte af vattenområden) 31/1902, L om skifte 604/1951 340 §, L om fiske 286/1982 8-9, 117.3 §§

[4]. Den finskspråkiga benämningen för socknen är "pitäjä".

Socken har också definerats som ett bosättningsområde större än byn och som förenades av geografisk utbredning, inbyggarnas släktskapsförhållanden och gemensamma religiösa sedvänjor. I Erik av Pommerns skattebok år 1413 förekom administrativa socknar eller jordebokssocknar indelade i bol och fjärdingar. Dessa socknar bildade tingslag och sammanfördes till fögderier och häraden. Med 1865 års förordning om kommunalförvaltningen på landet kom termen landskommun att introduceras medan man istället för kyrkosocknar började tala om församlingar. På landsbygden har sockenbenämningen trots detta kunnat leva kvar.

#### 4.4.4. Kommun

Benämningen **kommun** (förr även i formen commun) kommer från latinets communis (communa, communia, communio) i betydelsen gemensam. Uttrycket kommunion finns belagt år 1790 med innebörden nära förbundenhet eller förbund.[1] Benämningen kommun är belagd år 1796 men fick synbarligen ingen mer allmän utbredning förrän fram mot 1800-talets mitt. Belägg för användningen av termen kommun i modern betydelse finns hos **E.G. Geijer** år 1818 och hos **J.V. Snellman** år 1839. Benämningen självstyrelse i betydelsen av territoriellt decentraliserad förvaltning är belagd år 1846. Den finskspråkiga termen kunta utformades igen av **Elias Lönnroth** år 1853 som en motsvarighet till svenskans kommun.[2] Officiell status erhöll termen med förordningarna om kommunalförvaltning på landsbygden och städerna åren 1865 respektive 1873.

I Sverige och Finland har benämningen kommun med kommunallagstiftningen erhållit betydelsen av en lokal samfällighet eller territorialkorporation med reglerad organisationsform, avgränsade funktioner och bestämda territoriella gränser.[3] Detta är som på andra håll i världen en annan innebörd än den som kommunen ursprungligen

---

1. Benämningen "commune" betecknade upprorsregeringen i Paris åren 1792-94 och dess tradition belyses även av att Etienné Cabet i Frankrike år 1840 av "communis" bildade benämningen "communiste".

2. Hoikka 1981, 79

3. Kaijser har framhållit att nyckelordet kommun vid utformandet av 1862 års kommunalförordning valdes för att markera en skillnad gentemot den föregående epokens menighetsstyrelse. Medan det äldre ordet menighet ensidigt uttryckte självstyrelsenheternas karaktär av ändamålsbestämda personsammanslutningar framhävde termen kommun den lokala intressegemenskapen, territoriet och enheternas egenskap av särskilda juridiska personer. Kaijser 1959, 21.

Willgren har definierat kommunen som "ett samhälle, som, bestående av de genom ett allmänt ortsintresse förenade personerna, äger rätt till självförvaltning på den del av statsgebietet, vilket blivit därtill anvisad". Willgren 1925, 199

haft av en lokal samfällighet utan vare sig överhetligt fastställda former, funktioner eller gränser.

### 4.4.5. Landskap

Benämningen **landskap** är belagd år 1526 och benämningen land i betydelsen av politisk och administrativ enhet år 1521. Uttrycket är av fornsvenskt ursprung med en möjlig tysk påverkan. I svenska avser benämningen landsdel, provins och distrikt.[1]

I administrativt hänseende har benämningen landskap blivit använd i Finland för att beteckna åtminstone sex fenomen;

- de s.k. nio historiska landskapen[2]

- strävandena till grundandet av särskilda svenska landskap i Finland under åren 1917-23.[3] Ibruktagandet av termen landskap initierades synbarligen av SFP-ordföranden **Eric von Rettig** år 1918[4]

- Landskapet Ålands stats-och förvaltningsrättsliga särarrangemang som dessa kom att utformas med Ålandslagstiftningen åren 1920-22[5]

- strävandena under Finlands självständighetstid att inrätta representationer i länen. Förslag till lagstiftning om landskapssjälvstyrelse har presenterats av kommitteer åren 1919-23,[6] år 1930,[7] åren 1957-63[8] och åren 1964-70.[9] Därtill har benämningen

---

1. Finskspråkiga benämningar är maakunta, maakunnallis-

2. D.v.s. Egentliga Finland, Åland, Nyland, Tavastland, Satakunta, Savolax, Karelen, Österbotten och Lappland

3. von Bonsdorff 1950

4. von Bonsdorff 1950, Nyberg 1964, 108

5. I L om självstyrelse för Åland (124/1920) stadgas att landskapet skall omfatta det nuvarande Ålands län och en motsvarande formulering har intagits även i den förnyade självstyrelselagen (670/1951).

6. Kom.bet. 1923:13

7. Lagberedningens betänkande 1930:1

8. Kom.bet. 1963:1

landskap kommit till användning även i en rad riksdagsinitiativ och i den offentliga diskussionen

- de 19 nuvarande landskapen (exklusive Landskapet Åland) med sina landskapsförbund som territoriella institutioner[1]

- s.k. kulturregioner[2]

Enligt **Paavo Hoikka** är ett landskap ett större delområde i riket som bildar en historisk och etnologisk helhet. Åtminstone till en del skulle kommunalförbunden utgöra landskapsförvaltning eftersom dessa riktar sig territoriellt till landskapen och är avsedda för landskapens befolkning.[3] **Erkki Mennola** har igen definierat ett (modernt) landskap som en områdeshelhet större än lokalsamfundet men mindre än staten och som förenas av olika ekonomiska, kulturella och andra band. Som exempel på dylika landskapssjälvstyrelseenheter i utlandet angavs Storbritanniens "county", Norges "fylke", Danmarks "amt" och Schweiz "canton".[4]

Benämningen landskap ingår inte i RF 1919. Ibland har dock landskapssjälvstyrelse uppfattats som en synonym till stadgandeet i RF 51.2 § om medborgerlig självstyrelse för större områden än kommunerna.[5] Även stadgandet i 3 § "Finlands rikes område är odelbart" kan noteras.[6] I övrigt förekommer termen landskap närmast sporadiskt

---

9. Kom.bet. 1970:A 7

1. D.v.s. Varsinais-Suomen, Uudenmaan, Hämeen, Satakunnan, Pohjois-Savon, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Mikkelin läänin, Etelä-Karjalan, Kymenlaakson, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan och Lapin maakuntaliitot samt Svenska Österbottens och Nylands svenska landskapsförbund.

Det första landskapsförbundet grundades år 1927. Landskapsförbundsorganisationen fick senast under 1950-talet en någorlunda riksomfattande karaktär

2. I Paasi 1984, 33-42 refereras inlägg i frågan av Ilmari Talve och Kyösti Vilkuna från åren 1971, 1979 och 1967. Se även Paasi 1986 III, 51-78 och Alapuro 1982

3. Hoikka 1981, 17

4. Mennola 1983, 1-2

5. Tiihonen 1986 II, 4, 56-108, 223-225

6. Enligt Erich hänför sig bestämmelsen i RF 3 § till statsmaktens begreppsliga samband och helhet och har innebörden att det inte inom staten bör grundas någon ny och självständig statsmakt. Med det fortsatta konstaterandet att det inte fanns

i vissa författningar. I jordabalken regleras proceduren för uppredande av gränstvist mellan "Län eller Landskap" (14:5). I flera författningar om statsmyndigheternas sigill och vapen har uttrycket "historiska landskap" förekommit[1] och detsamma har varit fallet med organisationsförfattningarna för de sju landsarkiven.

Översikten har gett vid handen att benämningen landskap förekommit närmast i statliga utredningar och i den offentliga opinionsbildningen. I reglerad form har termen gällt symboliska syften. I denna undersökning skall termen användas endast i samband med hänvisningar till de texter, i vilka den använts.

#### 4.4.6. Kanton

Benämningen **kanton** avser landsända, trakt och distrikt och hänför sig till termen "canto" i betydelsen vinkel, hörn och kant.[2] Den har i utlandet sina särskilda betydelser.[3] I Finland användes benämningen i slutet av 1800-talet och särskilt åren 1917-18 för att beteckna de tilltänkta svenska självstyrelseområdena.[4] År 1918 kom denna term dock att avlösas av den nyupptäckta benämningen landskap.

---

hinder för medgivandet av också en vidsträckt autonomi åt någon del av riket visade uttalandet att det var Landskapet Åland som avsågs. Erich 1924 II, 198

I det mechelinska förslaget till RF 1905 hade stadgandet haft lydelsen "Finlands gränser förblifva sådana de nu finnas bestämda" (7 §). I det första RF-förslaget ändrades det till "Riket är odelbart" (2 §) och i 1919 års proposition till "Republiken Finland är odelbar" (3 §). Denna formulering ändrades därefter i grundlagsutskottet till den nu gällande.

1. SRb angående ämbetsverkens sigill 156/1919, SRb angående ämbetsverkens sigill 19/1939, F om länens vapen 21/1961, SRb om länens vapen 50/1962 och SRb om Finlands historiska landskapsvapen 70/1963

2. I utlandet förekommer termerna "kanton" (eng.), "Kanton" (ty.), "cantone" (fr.) och "cantoni" (it.). Den finsksrpåkiga benämningen är "kantoni".

3. Benämningen används eller har använts för att beteckna bl.a.; 1) smårepublikerna i den den schweiziska förbundsrepubliken, 2) den år 1733 införda indelningen i rekryteringsområden i Preussen, och 3) underavdelning till ett arrondissemang i Frankrike

4. Så tidigt som år 1896 skrev fennomanen Agathon Meurman: "Skulle Finland indelas i två eller tre svenska kantoner med en svenskatalande öfverklass och en finsk med likaledes en finskatalande bildad klass, så skulle ingen språkstrid finnas här, liksom den icke heller finnes i Schweiz. En sådan lösning torde dock vara hvarken önskvärd eller möjlig". Meurman 1896, 30. Se även Svenska Österbottens landsting 1918, 12-17 och von Bonsdorff 1950, 59-61

### 4.5. Terminologiska mönster

Det kan sammanfattningsvis konstateras att schematiska indelningar av typen central nivå - regional nivå - lokalnivå vid en närmare anblick ter sig problematiska. Förhållandet kan tvärtom sägas vara att det i ingen som helst stat finns en så överförenklad och rak organisationsstruktur. Det existerar visserligen i varje stat en instansordning inom lokalförvaltningen men det bör observeras att denna långt ifrån alltid är identisk för de olika sektorella administrationshierarkierna. Den vanligen förekommande situationen kunde därför sägas vara att det finns en uppsättning administrativa hierarkier som var för sig har sina särskilda instansordningar. Det förefaller därför vara skäl att reservera indelningar av typen **central nivå - regional nivå - lokal nivå** för sammanhang lämpade för grova generaliseringar.

Ifråga om benämningarna på de lokala administrativa institutionerna kan det konsteras att de termer som blivit belysta dels avser statliga förvaltningsdistrikt och dels territorialkorporationer. Ur ett komparativt perspektiv används termerna emellertid omväxlande antingen för att beteckna såväl statliga förvaltningsdistrikt som territorialkorporationer. Detta framgår ur följande sammanställning;

| **Beteckning för statliga förvaltningsdistrikt** | **Motsvarande beteckning för territorialkorporation** |
|---|---|
| distrikt | distrikt (kommundistrikt) |
| region | region (regionplaneförbund) |
| provins | (autonom) provins |
| län | landskap, landsting, länsrepresentation |
| härad | härad |
| kanton (i Frankrike) | kanton (i Schweiz) |

Av sammanställningen kan den slutsatsen dras att det vid en komparativ analys av olika typer av lokala administrativa institutioner är skäl att fästa huvuduppmärksamheten snarare vid formen, ställningen och funktionen hos de ifrågavarande institutonerna och mindre vid själva benämningarna och terminologin. Ifall utgångspunkten tas enbart i en likartad eller identisk terminologi riskerar jämförelserna bli vilseledande.

Översikten syns ge vid handen att samtliga benämningar i något avseende markerar en motsats till den centrala regeringsinstansen- eller instanserna. I denna mening

kan samtliga institutioner betecknas som lokala. Av benämningarna markerar därtill termerna mellaninstans och regional en motsats till såväl den centrala instansen som till den lägsta lokala instansen. Också dessa termer förblir emellertid diffusa i de fall då antalet lokala instanser är flere än två eller endast en.

Då olika kommentarer gett sina olika definitioner på de ifrågavarande lokala administrativa institutionerna har utgångspunkten ofta varit att uppmarksamma deras inbördes olikhet. Denna ansats bör ses mot bakgrunden av det praktiska och teoretiska behovet att preciseras de lokala administrativa institutionernas plats i förvaltningens komplexitet och i att fastställa deras beröringsytor med varandra, deras olika inbördes funktioner och deras respektive aktionsradie. Då just detta tett sig som den primära forskningsuppgiften eftersom gränsdragningen mellan de olika administrativa institutionerna genomgående varit föränderliga, svävande eller ostabiliserade. Denna karaktär hos de lokala administrativa institutionerna är överhistorisk och en ofrånkomlig konsekvens av utvecklingen i själva samhället som ständigt modifierat statens och förvaltningens institutionella struktur och som av denna anledning alltid också kommer att hålla en vetenskaplig reklassificeringsverksamhet aktuell.

## 5. Statsstrukturen och lokalförvaltningen i Finland ur komparativt perspektiv

### 5.1. Allmänt

I detta avsnitt skall statsstrukturen och lokalförvaltningen i Finland granskas ur ett komparativt perspektiv. På detta sätt kan en bild skapas av vad som är allmänt och speciellt i det finländska statsbygget.

### 5.2. Statsstrukturen

I översikten av den territoriell-konstitutionella statsstrukturen har det utgående från ett globalt och komparativt perspektiv pekats på fenomen som den konstitutionella regleringen av lokalförvaltningen, existensen av den unitära respektive den federala statstypen, frågan om hybridformerna, den faktiska förekomsten av statstyper och stater samt uppdelningen i administrativa kulturkretsar. Den bild översikten förmedlat visar på stora principiella skillnader inom den konstitutionella sektorn, villkorligheten i begrepp som unitetsstat och federation, osäkerheten i ett precist fastställande av statstyper och antalet stater samt betydelsen hos de administrativa kulturkretsarna som determinanter för grundmönstren inom lokalförvaltningssystemen.

Även om dessa indelningar har en schematisk karaktär och måste modifieras med en rad konkreta undantag förmår de skapa en översiktlig bild av de dominerande strukturerna. Det förefaller därför inte heller finnas skäl att lämna konceptionen om en unitetsstatstyp och en stat av federal typ. Dessa begrepp syns nämligen ha en viss relevans vid klassificeringen av statstyperna som en slags grundläggande territoriell-konstitutionella statsorganisationsmodeller.

Trots att begrepp som federal och unitär sålunda accepteras är det på sin plats att rikta några kritiska mot begreppens relevans. Det finns en rad tolkningar om vad federalism är eller inte är. Företeelsen federation finns på varierande sätt reglerad i de federala konstitutionerna eller i de konstitutioner som beskriver sig som federala eller konfederala. Däremot är detta inte fallet med företeelsen unitetsstat - ett begrepp som uppenbarligen introducerats närmast för att möjliggöra ett betecknande av icke-federala statliga organisationer med ett särskilt begrepp. En mängd stater har i kommentarerna betecknats som unitära trots att dessa stater inte sina respektive konstitutioner uttryckligen beskrivit sig som unitära. Beteckningen unitetsstat eller någon motsvarande benämning förekommer visserligen sporadiskt (t.ex. Folkrepubliken Kina beskriver sig som en unitär och multinationell stat) men i det övervägande flertalet unitära konstitutioner förekommer beskrivningen inte alls.

Däremot innehåller som det framkommit ett betydande antal av staternas konstitutioner stadganden om en territoriell-administrativ struktur med delstater, provinser, förvaltningsdistrikt, kommuner o.a.d. En bidragande orsak till de befintliga klassificeringssvårigheterna och den rådande terminologiska förbistringen finns måhända just i den omständigheten att begreppet unitetsstat betraktats som alltför givet, entydigt och färdigt. Begreppets relevans i annan mening än icke-federal syns dock inte vara särskilt påtaglig och är därtill undergrävd även i denna betydelse av den omständigheten att forskningen inte heller förmått ge det federala statsbegreppet något helt fast och fixerad innebörd.[1]

Det har emellertid också framhållits att begreppet unitetsstat inte bör uppfattas som någon direkt motsats till begreppet federation. **Max Hildebert Boehm** har sålunda anmärkt att unitarism i vissa fall inte utgör motsatsen till federalism. Då federationen

---

[1]. Wheare har som den enda nyttan med en indelning i federala och unitaristiska konstitutioner sett just möjligheten att skilja federala författningar från övriga. Däremot ansåg han att klassen av unitaristiska författningar var så stor att kategorins värde i klassificeringssammanhang var tveksam. Wheare 1968, 27. Se även Merkl 1977, 83

fungerar som en sammanhållande och konserverande statsmekanism är dess antites nämligen inte alls unitarism utan partikularism och separatism.[1] Också **Peter H. Merkl** har påpekat att federationen till en början avsåg ett avtal eller en överenskommelse mellan allierade. Historiskt betraktat är alternativet till en federation därför inte en unitär stat i modernt demokratiskt avseende utan små separata och självständiga stater.[2] Denna iakttagelse skulle således leda fram till att den väsentliga skillnaden mellan unitetsstat och federation inte ligger i de resptektive statstypernas inre homogenitet (varvid benämningen unitetsstat närmast skulle innebära en stat utanför en federation eller en ensamstående stat). Unitetsstaten och den federala staten framstår därför också mot bakgrunden av denna översikt som olika och alternativa strategier i de nationella strävandena att överkomma "lokalism" och som väsensskilda tekniker i statsbygget.

I avseende å den territoriell-konstitutionella statstrukturen har frågan om det federala respektiva det unitära statsskicket haft en historisk aktualitet i Finland under autonomins tid 1809-1917. Finland hade under denna epok ställningen av ett storfurstendöme som annekterats av det ryska imperiet på basen av vissa internationella överenskommelser och vissa utfästelser från de direkt inbegripna parternas sida. Det var dock i hög grad fråga om en substantiell aktualitet medan den formella aktualiteten var nedtonad. Exemplen där man i Finland skulle ha använt termer som som unitär och federal är sålunda också ytterligt sällsynta.[3]

Redan under den svenska tiden hade frågan emellertid en faktisk aktualitet. Den finska riksdelen eller delar av denna hade visserligen i princip samma politiska status som landskapen i det övriga riket men den politiska mobliseringen i den finska riksdelen var synnerligen svag och inflytandet över riksangelägenheterna marginellt.

---

1. Boehm 1932, 170

2. Merkl 1967, 414

3. Mechelin använde år 1873 termen enhetsstat (en stat) och det är tydligt att han ansåg att en dylik stat kunde ha en organisatorisk utformning dels med vidsträckt autonomi och dels med ett likformigt centralistiskt förvaltningssystem. Mechelin 1873, 9-10. Klinthe var likaså väl införstådd med terminologin. Klinthe 1936. Björksten omnämnde år 1937 "den decentraliserade enhetsstaten" som en särskild rättssystematisk kategori. Björksten 1937, 52. Först Pohjolainen har emellertid gjort en mindre statsförfattningsrättslig översikt av begrepp som unitär, federativ, konfederativ och supranationell stat. Pohjolainen 1988, 55-57. I Hermanson 1892 och 1901, i Erich 1915, i Castrén 1947 och 1949, i Joutsamo-Rosas 1976 samt i Broms 1978 omnäms däremot inte t.ex. unitetsstaten som någon särskild systematisk kategori.

I olika avseenden bildade områdena österom Bottenviken en särpräglad del av Sverige, bl.a. i den väsentliga egenskapen att vara ett gränsland mot Ryssland. Det förekom också att områden i den finska riksdelen underställdes generalguvernörer under kortare perioder på 1600-och 1700-talen och just till följd av områdets karaktär av buffertzon kom frågan om dess territoriell-konstitutionella status att aktualiseras bl.a. åren 1721, 1742, 1786 och 1809.[1]

Under föreningen med det ryska kejsardömet kom frågan om de s.k. sammansatta staterna att bli ett viktigt och framträdande tema i den inhemska politiska opinionsbildningen och rönte ett synnerligen stort intresse i den statsrättsliga och politiska litteraturen under hela autonomins tid. Det mest framträdande draget i hela den diskussion som pågick i denna fråga mellan finländska och ryska företrädare under autonomins sista decennier var osäkerheten om den precisa innebörden av Finlands förening med Ryssland. Denna osäkerhet berodde delvis på att själva innebörden i den förening som ägt rum år 1809 inte var klar och dels på att den senare utvecklingen med sina olika politiska skiftningar modifierade föreningens karaktär och konkreta konsekvenser. Av denna anledning kunde inte heller någon klar och entydig begreppslig beskrivning av föreningen utformas.

Under perioden 1917-23 gjorde sig i viss mening federalistiska strävanden gällande som tog sig uttryck dels i ålandsseparatismen och dels i planerna rörande "Landskapsförbundet Svensk-Finland". Dessa federala drag har inte mycket uppmärksammats i forskningen. Det kan dock noteras att **P.J. Klinthe** i sin år 1936 framlagda avhandling om territorialkorporationer hänförde Landskapet Åland till den statsrättsliga kategorin "land".[2] **Tore Modeen** har för sin del framhållit att Finland under perioden 1809-1917 måste betraktas som en "federal state with home rule" och ytterligare beskrivit Landskapet Åland som en "federal unit within the Republic of Finland".[3]

---

1. Som en direkt konsekvens av uppfattningen om områdets buffertkaraktär hade redan Peter den store en idé om Finland som en från Sverige åtskild stat. Kejsarinnan Elisabets manifest till Finlands och Österbottens inbyggare år 1742 innehöll en uppmaning till lösgöring från Sverige och bildandet av en självständig stat under ryskt beskydd. G.M. Sprengtportens konstitutionsförslag för "Finlands förenade provinsers republik" år 1786 gällde statssammanfogningen i dubbel mening: dels genon den tilltänkta provinsautonomin och dels genom den projekterade statens förhållande till Ryssland. År 1809 realiserades ideerna av denna typ efter att ha dryftats under ett knappt sekel.

2. Klinthe 1936, 283. Det räddade dock inte Klinthes avhandling att Landskapet Åland samtidigt karaktäriserades som ett statsfragment med unitaristisk prägel. Klinthe 1936, 171

3. Modeen 1985, 1, 13

Likaså har **Allan Rosas** ansett att landskapet Åland "har en autonom ställning påminnande om en delstats".[1]

Trots att frågan om Finlands territoriell-konstitutionella statsstruktur haft såväl en historisk relevans som innefattat en mer samtida betydelse antyds detta enbart mycket indirekt i statsförfattningen. RF 1919 innehåller således inga som helst stadganden om Landskapet Åland,[2] den saknar ord som lokal[3] och uttalar sig endast med vaghet om "finsk-eller svenskspråkiga" förvaltningsområden (och inte om bosättningsområden eller landskap). Uttalat och direkt framhålls tvärtom på en framträdande plats (RF 3 §) att "Finlands rikes område är odelbart". Den finska statens etniska klyvning och sammanfogning regleras däremot konstitutionellt genom de s.k. språkparagraferna (RF 14 och 50.3 §§). Det förtjänar även särskilt noteras att det typiskt nog talas om "finska medborgare" men "finskspråkiga och svenskspråkig befolkning" samt "finsk-eller svenskspråkiga" förvaltningsområden (och inte om finsk eller svensk befolkning liksom inte heller om finska eller svenska förvaltningsområden).

Med hänsyn till RF 1919, Ålandslagstiftningen och språklagstiftningen har Finland snarare drag av en s.k. de facto-federation än av en entydig unitetsstat. Även om Finland - med undantag för Landskapet Åland - i avseende å den administrativa strukturen är organiserad enligt för unitetsstaten tämligen typiska principer är den substantiella kulturautonomin så vidsträckt i Finland att en jämförelse med Belgien mycket väl kan göras. I komparativa studier har nämligen som det tidigare framkommit Belgien inte sällan betecknats som en de facto-federation eftersom den med avseende å officiellt språk är indelad i flamiska, franska och tyska områden (samt Bryssel som officiellt är tvåspråkigt) med sina särskilda folkgruppers kulturautonomier.[4]

Vad det beträffar Finlands inplacering i skalan av administrativa kulturkretsar kunde det med hänsyn till att såväl Storbritannien som de skandinaviska staterna

---

1. Rosas 1989 II, 7

2. Jämställbar med RF 1919 beträffande lagstiftningsordning är dock 1951 års Självstyrelselag för Åland.

3. Däremot förekommer termen "centrala ämbetsverk" (RF 89 §). I RF 50.1 § borde rätteligen stå: "För den lokala förvaltningen skall Finland förbliva indelat i län, häraden och kommuner". Istället för "lokala" förekommer emellertid det inadekvata ordet "allmänna".

4. Se Stephens 1976, 21-43, Hundertmark 1980, 108-117, Clauss-v.d. Berghe 1981, 20-30, Rudolph 1982, 263-297, Mughan 1985, 274-299, Delmartion 1986, 34-57

oftast hänförts till det s.k. **unitär-decentraliserade systemet** även Finland räknas till denna grupp. På samma sätt som Storbritannien (Skottland, Wales och Nord-Irland) och Danmark (Grönland och Färöarna) är etniskt klyvda är detta också fallet med Finland. En dylik klassificering kompliceras emellertid av den prefektorala institution landshövdingsinrättningen utgjort. Benämningen prefektoralsystem baseras på de prefekter Napoleon tillsatte i Frankrike med början år 1800. Landshövdingsinstitutionen i Sverige och därmed den finska riksdelen är emellertid en inrättning som på samma sätt som amtmännen i Danmark och Norge erhöll administrativ stabilitet redan under 1600-talet och är alltså avsevärt äldre än de napoleotanska prefekturerna. I själva verket kunde det med hänsyn till landshövdingarna, amtmännen, ståthållarna och guvernörerna finnas skäl för att tala om ett nordlig-östligt lokalförvaltningssystem som omfattar Danmark, Norge, Sverige, Finland, Ryssland och Polen. I samtliga av dessa stater har det ur historisk synpunkt funnits prefektoralliknande institutioner i kombination med olika typer av territorialkorporationer.

### 5.3. Lokalförvaltningens system

I Finland finns f.n. drygt fyrtio olika typer av statliga distriktsförvaltningsorgan, nio olika typer av territorialkorporationer och nio olika typer av övriga förvaltningsdistrikt. Jämfört med tolv övriga europeiska stater[1] skulle Finland därmed komma på femte plats vad det gäller antalet typer av statliga distriktsförvaltningsorgan. Detta fenomen har gjort sig gällande genom Finlands hela moderna historia. Redan under 1700-talet uppgick antalet typer av statliga distriktsorgan tidvis till tio och steg sedan dess stigit successivt.

Ifall den återgivna terminologi (se kap. II.3.3.3.) tillämpas skulle Finland i avseende å sitt lokalförvaltningssystem kunna karaktäriseras som ett **icke-integrerat prefektoralsystem** varvid modifieringen från den integrerade varianten av prefektoralsystemet kunde förmodas ha ägt rum redan under autonomins första hälft. Det italienska prefektoralsystemets (d.vs. det icke-integrerade prefektoralsystemets) utveckling uppvisar också en rad likheter med landshövdings/guvernörsinstitutionens utveckling i Finland.

Det italienska prefektoralsystemet har beskrivits som produkten av en lång och

---

1. Dessa är Sverige, Norge, Danmark, Island, Storbritannien, Frankrike, Italien, Folkrepubliken Polen, Förbundsrepubliken Tyskland och Sovjetunionen.

oavbruten utveckling snarare än som en uttänkt skapelse av någon viss tid[1] och detta omdöme kunde med en viss modifiering fällas även om landshövdingarna/guvernörerna i Finland. Det italienska prefektoralsystemet har i likhet med förhållandet i Finland utmärkts av kontinuitet framom förändringar och har också i väsentlighet förblivit intakt under den moderna historien samt organiserat på samma sätt och för samma syften. Det har hävdats att de prefektorala systemen i Västeuropa var en del av arvet från de gamla autokratiska regimerna som upptogs och godtogs av de liberala konstitutionella regimer som etablerade sig i Skandinavien, Nederländerna och Italien under 1800-talet och som motstod de liberala attackerna mot såväl centralism som merkantilism. Fasthållandet vid det prefektorala systemet utgjorde på samma sätt som fallet var med monrkin det pris den liberala rörelsen betalde för att hos de äldre styrande elementen försäkra sig om den nya regimens godkännande.

Även om den liberala rörelsen aldrig som sådan nått något alldeles avgörande inflytande i Finland och trots att man inte heller höll fast vid monarkin finns också på denna punkt vissa paralleller. Då Finland blev en självständig stat fanns det vid 1920-talets inbrott en reell möjlighet att välja mellan landshövdingsinstitutionen och en nedifrån kontrollerad landskapsförvaltning. Från liberalt håll gjordes det försök att övergå till ett nytt system medan de konservativa kretsarna i likhet med länsförvaltningen motsatte sig en genomgripande landskapsförvaltningsreform. Bevarandet av landshövdingsinstitutionen kan kanske också ses som ett pris betalat av den liberala rörelsen för möjligheten att delta i regeringsarbetet.

**Robert C. Fried** har hos det italienska prefektoralsystemet belagt följande grunddrag;

- en hög grad av centralisation och motstånd mot strävandena till lokal autonomi

- en hög grad av koncentration och motstånd mot större lokal autonomi inom den statliga byråkratin

- en övervägande politisk roll snarare än en administrativ karaktär hos prefekterna

- en substantiell administrativ självständighet gentemot prefekten hos ett växande antal statliga tekniska fältbetjäningar

---

[1]. Fried 1963, 296-306. Det bör dock observeras att det italienska prefektoralsystemet som institution infördes på 1860-talet efter franskt mönster.

De flesta av dessa grunddrag kan anses ha haft relevans även för landshövdings-/guvernörsinstitutionen i Finland. Motståndet mot länsrepresentation och landskapsjälvstyrelse har i hög grad kommit från landshövdingarna som också önskat slå vakt om den traditionella länsförvaltningens ställning inom den statliga byråkratin som helhet. Landshövdingarna/guvernörerna i Finland har samtidigt haft såväl en administrativ som politisk karaktär och utvecklingen har accentuerat en allt större självständighet för de olika fristående distriktsorganen. En överensstämmelse finns också i omständigheten att dessa grunddrag varit nära anknutna till den grundläggande kontinuiteten i de regerande gruppernas ursprung och syften. Prefektoralsystemet i Italien utformades under 1860-talet för och fortsatte senare att verka för social konservatism och nationell enhet i ett samhälle där det inte fanns någon annan integrerande institution utanför byråkratin. Centraliseringssträvandena hos de regerande grupperna bottnade därför i en strävan att hantera den politiska kulturens fragmentering eftersom en decentralisering i Italien skulle ha inneburit ett stärkande av motstridiga ideologier och sociala grupper. Landshövdingsinstitutionen i Finlands moderna politiska historia kan på motsvarande sätt ses som en inrättning ägnad att sammanhålla den politiska kulturen och som en motvikt till den samhälleliga fragmentering som lokal-och landskapskulturerna och senare även landskapsjälvstyrelseplanerna potentiellt utgjort.

### 5.4. Det finländska mischmaschet

Under 1700-och 1800-talen kategoriserades statsförvaltningen överhuvudtaget inte i termer som "centrala" och "lokala" myndigheter (istället användes särskilda benämningar som t.ex. collegium och länsman). Däremot hade termen "provins" en utbredd men varierande användning i betydelsen av ett landshövdingedöme, en del av ett dylikt, två hövdingedömen tillsammans, ett landskap o.a.[1] (jfr benämningarna provinslantmätare, provinsialläkare, provinsialschäfer). Under 1800-talets sista decennier vann emellertid termerna "central" och "lokal" insteg och denna kategorisering användes betecknande nog av **Robert Hermanson** från och med 1890-talet och av **K.J. Ståhlberg** från 1910-talet. Samtidigt påpekade bägge att det även fanns "provinciala myndigheter" (guvernörerna och länsstyrelserna), men det är tydligt att de bägge uppfattade denna term som åtminstone något föråldrad och måhända även som inadekvat för finländska förhållanden.

---

[1]. Westerlund 1988 I, 3

Under 1900-talets första knappa hälft dominerade i varje händelse termen "lokal" även om provinsbenämningen levde kvar rätt länge (år 1848 hade termen "länslantmätare" ersatt "provinciallantmätare" medan benämningen "provinsialläkare" avskaffades så sent som år 1939). En verklig begreppskonfusion uppstod i slutet av 1940-talet och i början av 1950-talet då regionindelningskommittén åren 1946-53 introducerade termen "region" samtidigt som 1953 års förordning om de konsultativa kommissionerna införde samlingsbenämningen "läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna" (trots att kommittén 1951-55 nog använt termen "regionalförvaltningsmyndigheterna"). Under 1960-talet kom termer som "kommunnivån", "landskapsförvaltningsnivån" och "länsinstansen" i bruk för att under företrädesvis 1970-talet avlösas av de bägge sammanhängande kommittéutredningarna om "statens lokalförvaltning" och "mellaninstansförvaltningen". Den opposition dessa utredningar väckte kom igen att revitalisera intresset för "region"-termen som fått en ny spridning särskilt under 1980-talet.

Denna utveckling har lett till att flera olika termer på ett mer eller mindre osystematiskt och slumpmässigt sätt används parallellt för att beteckna samma eller i det närmaste likartade fenomen. Den substantiella innebörden i termerna "regionalförvaltning" och "mellaninstansförvaltning" kan t.ex. vara alldeles identisk, utan att benämningarna ändå skulle betyda samma sak. Detta beror på att de innehåller olika **signaler** (som egentligen berättar mer om användaren än om det beskrivna fenomenet).

Förbistringen gör sig gällande inte bara i förvaltningskommentarerna utan också i den rättsliga regleringen. Termen "region" är t.ex. gångbar såväl inom den lokala statsförvaltningen som inom kommunalförvaltningen. Likaså kallas de statliga distriktsorganen i organisationsförfattningarna omväxlande och planlöst för distriktsorgan eller regionala eller lokala förvaltningsorgan. På detta sätt har traditionella termer som "distrikt", "län", "härad" och "lotsfördelning" kommit att blandas med utländska förebilder och vad som uppfattats som internationell terminologi. Resultatet av denna utveckling har också under 1970-och 1980-talen kulminerat i ett **terminologiskt mischmasch** där ingen med full säkerhet längre kan veta den exakta innebörden i de olika praktiserade termerna.[1]

* * *

[1]. Då det i texten talas om ett finländskt mischmasch avses med detta inget särskilt för Finland utmärkande drag. Den institutionella brokigheten och den terminologiska inkonsekvensen är nämligen knappast mer utpräglad i Finland än i andra länder

Efter denna översikt är det skäl att ställa frågan vilka de praktiska konsekvenserna av utredningen är?

Den första viktiga konsekvensen är iakttagelsen att det **helt saknas någon internationellt standardiserad terminologi.** Den konkreta innebörden hos de särskilda benämningarna på de administrativa institutionerna i olika länder framgår därför inte automatiskt av den term som kommit till användning. Då utländska förebilder och jämförelser tas som bas för administrativa reformer inom lokalförvaltningen i Finland skulle det därför vara skäl att i första hand studera de funktioner förebildsorganen fyller och fästa mindre avseende vid terminologin. Föreställningarna i Finland att det skulle finnas en internationellt standardiserad terminologi förefaller ha skapat en skev bild och bidragit till att skapa den förvirrade situation där utländskt inspirerade termer jämsides används i varierande betydelser. För att upphjälpa denna situation är ett fortsatt utrednings-och forskningsarbete av nöden.

Den andra viktiga konsekvensen är insikten att också **de termer som används i Finland** för att beteckna de lokala administrativa institutionerna **till sin innebörd i viss utsträckning är relativa och möjligen rentav rättsligt ogripbara.** Förutom den inkonsekventa i förvaltningskommentarerna beror detta på att ett stort antal lokala administrativa institutioner antingen är reglerade tämligen ytligt och att de termer som ingår i organisationsförfattningarna är oenhetliga och inkonsekventa. Införandet av en enhetlig terminologi skulle kräva en avsevärt grundligare beredning och en striktare rättslig reglering än vad som hittills funnits (t.ex. i form av en allmän statlig verksstadga[1] eller en generell organisationsförordning som skulle gälla för samtliga statliga verks centrala och lokala instanser).

Den tredje viktiga konsekvensen är att en stor del av förvaltningskommentarerna innesluter ett **självbedrägeri** i och med att dessa med stöd av sin terminologi projicerat en mer rationell organisationsstruktur inom lokalförvaltningen än vad verkligheten gett eller ger full täckning för. De lokala administrativa institutionerna har ensidigt framställts som ingående i ett väl övervägt organisationssystem och som lokala byggklossar i den statliga förvaltningspyramiden (särskilt de statliga kommitté-utredningarna har implicerat detta). Den statliga distriktsförvaltningen saknar visserligen inte drag av ett dylikt tänkande, men konceptionen utestänger en rad faktorer som är väsentliga för förståelsen av den statliga distriktsorganens sätt att fungera:

---

[1]. I Sverige finns en "Allmän verksstadga" (SFS 1965:600) som dock inte innehåller några särskilda stadganden om den statliga distriktsförvaltningen

deras funktionella svävhet, oregelbundenhet, lösa sammanhållning, byråkonkurrens, samordningsaversion, sektorsocialisation, lokala beröringsytor, klientberoende o.a. Kort sagt så har den bild av den statliga lokalförvaltningen som förmedlats i kommentarerna i de flesta fall snarare beskrivit förhållandena som man **önskat att de skulle vara se** (och i mindre utsträckning som verkligen varit).

Detta leder över till den fjärde viktiga konsekvensen att **den brokiga och oenhetliga terminologin framför allt är att uppfattas som en avspegling av de splittrade och skiftande verkliga förhållandena.** Principiellt skulle en enhetlig terminologi vara möjlig att åstadkomma tämligen snabbt eftersom ett tiotal organisationsförfattningar i regel föryas årligen. Ifall det fanns en aktiv strävan att skapa en terminologisk stringens skulle en dylik kunna komma till stånd redan inom ett knappt decennium uteslutande i samband med den rutinmässiga förnyelsen av regleringen. Även om det till en del är slumpen, löst grundade föreställningar eller rentav missuppfattningar som påverkat den rådande terminologin är detta fenomen dock inte som sådant i första hand ett uttryck för slumpmässighet. Tvärtom så har det en alldeles särskild betydelse att någon terminologisk enhetlighet inte åstadkommits trots att möjligheten funnits under en lång rad av år. En terminologisk enhetlighet behövs nämligen inte i ett system som inte heller i sig självt är enhetligt och och organisatoriskt konformt. På samma sätt som en sammanhållen och enhetlig terminologi skulle indikera förekomsten av en likformighet inom lokalförvaltningen uttrycker avsaknaden av terminologisk enhetlighet en existerande olikformighet. Dessutom kan ytterligare ännu en längre gående förmodan formuleras: **en terminologisk enhetlighet skulle indikera förekomsten av förutom administrativ likformighet även av en lokalförvaltning och en statlig distriktsförvaltning under de centrala instansernas effektiva ledning och omedelbara räckvidd.** Så torde fallet dock knappast vara.

## III. De lokala administrativa institutionernas historiska utveckling i Finland

### 1. Allmänt

I detta kapitel är avsikten att dels i stora drag teckna de lokala administrativa institutionernas historiska utveckling i Finland. Översikten i kap. III.2 upptar så gott som samtliga lokala administrativa institutioner: statliga distriktsorgan, territorialkorporationer, lokala domstolar och vissa övriga institutioner (anstalters eller anstaltliknande inrättningars lokalorgan och offentligrättsliga föreningar eller liknande organ). En klar tyngdpunkt i framställningen har likväl lagts på beskrivningen av de statliga distriktsorganen. För uppskisserandet av en möjligast fullständig bild har det dock ansetts nödvändigt att åtminstone kursioriskt beakta samtliga typer av lokala administrativa institutioner. Dels ger nämligen uppgifterna om förekomsten av territorialkorporationer och lokala domstolar en djupare och fullständigare bild av de statliga distriktsorganens betydelse inom lokalförvaltningen som en helhet. Dels så är och har de olika typerna av lokala administrativa institutioner varit nära inbegripna med varandra.

Framställningen gäller de lokala förvaltningsinstitutionerna i "Finland" under den dryga trehundraårsperioden 1650-1985 och bottnar i ett geografisk Finlandsbegrepp som en slags sammanhållande territoriell ram. Det bör dock observeras att de sammanställda uppgifterna rörande de olika typerna av distriktsorgan och förvaltningsområden i "Finland" före år 1809 medtagits i det begränsade syftet att möjliggöra långsiktiga jämförelser ifråga om distriktsförvaltningens struktur och volym. Syftet här är alltså inte att belägga en särskild finsk administrativ helhet bestående av bestämda förvaltningsområden under 1600- och 1700-talen.

Den periodisering som tillämpas utgörs av den som vanligen kommit till användning i beskrivningarna av Finlands politiska och administrativa historia: den svenska tiden (d.v.s. här perioden från år 1650 till år 1809), autonomins tid (åren 1809-1917), den första republikens tid (åren 1918-44) och den andra republikens tid (från och med år 1944 framåt).

Då avseende fästs vid de grundläggande skillnaderna i organisationsformen hos de lokala administrativa institutionerna kan dessa delas in i fyra grundtyper. Dessa är;

**1. Statliga distriktsorgan.** Dessa har till uppgift att verka som lokala organ för de specialiserade centrala fackorganen. De statliga distriktsorganen kan handha någon särskilt avgränsad huvuduppgift (som t.ex. arbetarskyddsdistrikten) eller vara multifunktionella (som länsstyrelsen). Som övriga exempel kan nämnas härad, revir, lotsfördelning som li-

kaså är statliga distriktsorgan trots att benämningen distrikt inte ingår deras namn. I Finland är den vanligast förekommande termen just distrikt, men terminologin är inte standardiserad och enhetlig.

Utmärkande för de statliga distriktsorganen är att de vanligen utövar någon form av myndighet, tillsätts genom försorg av en eller flera delaktiga överordnande organ och är underkastade åtminstone ett visst mått av dessas organisationsmakt. Vissa av de statliga distriktsorganen är i sin tur överordnade organ i förhållande till underdistrikt på en lägre hierarkisk nivå. Till en del distriktsorgan har anslutits olika typer av mestadels rådgivande delegationer, kommissioner, nämnder o.a.d.

**2. Territorialkorporationer.** Dessa utgörs av lokala samfund eller territoriella gemenskaper befolkningen grupperat sig eller indelats i. Utmärkande för dessa är att de vanligen utövar någon myndighet inom av staten fastställda ramar och att de tillsätts av korporationernas medlemmar genom direkta eller indirekta val. Territorialkorporationerna har sina särskilda administrativa instanser och kan ha en varierande självständighet i förhållande till staten och den nationella regeringen (och dess lokala organ). De har funnits redan under de äldsta tiderna, men har reglerats av staten särskilt under 1800- och 1900-talen. Ursprungligen har territorialkorporationerna uppstått närmast spontant men till följd av den statliga regleringen har det kunnat uppstå även ovanifrån organiserade territorialkorporationer.

Denna typ av lokala administrativa institutioner kan historiskt delas in i två huvudtyper: dels kyrkliga korporationer som socknar/församlingar och stift samt dels icke-kyrkliga eller kommunala förvaltningskorporationer som byar, landskommuner, städer, köpingar, mantalskommuner, kommunalförbund o.a.d.

**3. Judiciella lokalorgan.** Också dessa är statliga lokala institutioner men till följd av sin särskilda funktion och karaktär är det motiverat att uppfatta dem som en särskild systematisk kategori. De består av hovrätter, domsagor och tingslag, rådstuvurätter, jorddomstolar, länsrätter o.a. Utmärkande för dessa är att de i huvudsak prövar rättsärenden och tillämpar lag med stöd av särskilda processuella förfaranden. I Finland tillsätts de judiciella lokalorganen av en eller flera deltagande överordnande instanser och i flera fall genom medverkan av territorialkorporationer.

**4. Övriga.** Vid sidan av den mer reguljära statsförvaltningen med sina olika centrala och lokala organ samt territorialkorporationerna torde det i de flesta stater finnas även en del övriga enheter med varierande myndighetsfunktioner. I Finland kan en grov uppdelning

av dessa göras i dels **offentligrättsliga anstalters** (eller anstaltsliknande inrättningars) **lokalorgan** och dels **offentligrättsliga föreningar** (eller likartade inrättningar) **av lokal karaktär.** Det utmärkande för dessa anstalter och föreningar är dels egenskapen av åtminstone en partiell rättssubjektivitet[1] och dels ett visst mått av självständighet gentemot staten.

Framställningsmässigt har översikten lagts upp så att de statliga distriktsorganen, territorialkorporationerna och de judiciella lokalorganen behandlas i kap. III.2.1.-4. medan de övriga institutionerna tecknas i ett särskilt avsnitt (kap. III.2.5). Orsaken till detta är den särskilda karaktären hos anstalternas och de anstaltsliknande inrättningarnas lokalorgan samt hos de offentligrättsliga föreningarna och liknande organ. Det ofullständigare materialunderlaget beträffande dessa motiverar likaså denna uppdelning.

Indelningen i grundtyper möjliggör bl.a. gestaltandet av **långsiktiga utvecklingstrender.** Det bör nämligen observeras att särskilt i undersökningsperiodens början var gränsdragningen mellan de olika typerna av lokala administrativa institutioner inte alltid vare sig fixerad, klar eller särskilt reglerad. Utgångspunkten för indelningen har emellertid varit att bestämda typer av lokala administrativa institutioner hänförts till den grundtyp som huvudsakligast svarat mot den ifrågavarande institutionens tidsbunda karaktär. På det rent faktiska planet har det kunnat förekomma att t.ex. såväl statliga distriktsorgan som territorialkorporationer kunnat utöva lagskipning i någon utsträckning. Det har under tidernas förlopp även förekommit att representativa organ anknutits till statliga distriktsorgan, utan att dylika arrangemang skulle kunna karaktäriseras som t.ex. lokal självstyrelse i sedvanlig mening. Olika blandformer har regelmässigt förekommit och med en modifierad utgångspunkt kunde därför en annan indelning i grundtyper eller en annan fördelning av de lokala administrativa institutionerna erhållas.[2]

För den drygt tre sekel långa undersökningsperioden har 17 observationsår utvalts (se sammanställningarna längre fram i kapitlet). Dessa har valts så att antalet observationsår

---

1. De offentligrättsliga anstalternas lokalorgan är dock inte rättssubjekt. Likaså kan också de offentligrättsliga föreningarna som fallet är med t.ex. Kriminalvårdsföreningen och Elinspektionscentralen ha i detta avseende osjälvständiga lokal enheter.

2. Ett exempel på en blandform från modern tid kan noteras. Den lokalförvaltningskommitté som fungerade åren 1967-72 konstaterade att det inom en del sektorer utvecklats en slags samförvaltning mellan staten och kommunerna i lokalförvaltningsinstansen. Som exempel anfördes skatte-, arbetskrafts- samt folk- och sjukförsäkringsadministrationen. Kom.bet. 1972:A 20, 26.

är minst i undersökningsperiodens början då också förekomsten av lokala administrativa institutioner var lägst. Mot undersökningsperiodens slut ökas dock successivt antalet observationsår så att det för de sista dryga tre decennierna finns hela sex observationsår. Avsikten med detta är att sammanställningarna dels skall förmå illustrera de verkligt långa utvecklingslinjerna och dels registrera de senast inträffade förändringarna.

Den historiska framställningen tecknar kursioriskt den institutionella utvecklingen ifråga om de lokala administrativa institutionerna med början omkring 1600-talets mitt. Huvudragen i dessa skeden har illustrerats med bl.a. tabeller och tablåer med uppgifter om främst tillkomsten av statliga distriktsorgan, dessas tillkomstår, typer och antalet förvaltningsområden. Den historiska framställningen baseras på ett jämförelsevis omfattande urkunds- och kommentarunderlag. Huvudsakligen består detta av de många hundra författningar som sedan 1600-talet reglerat den statliga distriktsförvaltningen, dels statistiska uppslagsböcker samt dels historiker och insamlade uppgifter för olika förvaltningsgrenar.[1] Ungefär hälften av sifferuppgifterna kan uppskattas basera sig på primärmaterial som författningar och statistiska rapporter och ungefär hälften på tidigare undersökningar. Däremot innehåller den historiska översikten inte någon egentlig beskrivande framställning.

Texten har en väsentlig skillnad gjorts mellan dels typ av lokal administrativ institution och dels förvaltningsområde som det är skäl att särskilt observera. Med den förra benämningen avses slaget av lokal administrativ institution,[2] t.ex. länsstyrelsen. Med den senare benämningen avses det enskilda förvaltningsområdet (inklusive sin konkreta lokala förvaltningsinstans), t.ex. de tolv länen (inklusive de tolv länsstyrelserna).

I de tabeller som i framställningen illustrerar de lokala administrativa institutionernas kvantitativa utveckling har en del sifferuppgifter utmärkts med benämningen "u" (= upp-

---

1. Sifferuppgifterna har insamlats från en rad olika källor. Beträffande de statliga distriktsförvaltningsorganen har antalet lokala förvaltningsenheter ofta framgått av organisationsförfattningarna. Till en del baseras uppgifterna dock också på till de berörda myndigheterna riktade skriftliga förfrågningar. Uppgifterna beträffande territorialkorporationerna och de judiciella lokalorganen har oftast hämtats ur kommentarer och statistiska översikter. Sifferuppgifterna beträffande anstalternas lokalorgan och de offentligrättsliga föreningarna baseras på till de berörda organen riktade skriftliga förfrågningar.

2. Termen "institution" används här istället för t.ex. "myndighet" eftersom avsikten inte är att ta ställning till myndighetsbegreppet.

skattning) eller "us" (= uppgift saknas). Exakta siffror har inte varit tillgängliga för varje typ av lokal administrativ institution för varje observationsår. I dessa fall har en uppskattning av antalet gjorts med utgångspunkt i uppgifterna för närliggande år och med beaktandet av t.ex. gränsförskjuntingar som reducerat det nationella territoriet. I syftet att beteckna statliga distriktsförvaltningsorgan används förkortningen "SD" i tabellerna. Motsvarande förkortningar för territorialkorporationer utgörs av "TK" och för judiciella lokalorgan "JL".

## 2. Den institutionella utvecklingen

### 2.1. Perioden 1650-1809

I de tre nedanstående tabellerna framträder en översiktlig bild av dels typerna av lokala institutioner och dels antalet förvaltningsområden för etthundrafemtioårsperioden 1650-1800.[1]

---

1. Den militära organisation under perioden 1650-1809 förbigås här även om de särskilda militära truppförbanden måhända kunde uppfattas också som lokala administrativa institutioner. Landskapsregementen och båtsmanshåll grundades på 1620-talet och i slutet av 1600-talet fanns det i den finska riksdelen tre kavalleriregementen, sex infanteriregementen och ett båtsmanskompani. Bl.a. fredssluten och landavträdelserna under 1700-talet medförde fortgående modifieringar. Fagerlund 1983, 41-49. Om Sverige som ett militärfavoriserande samhälle också under frihetstiden, se Artéus 1982.

**Statliga distriktsorgan**

| | 1650 | 1750 | 1800 |
|---|---|---|---|
| Landshövdingsdömen (1630) | 5 | 4 | 6 |
| Fögderier/härad[1] | 20 u | 25 | 32 |
| Länsmansdistrikt (senare hälften av 1600-talet) | – | 108 | 168 |
| Tullorter, tullkamrar (1636-) | 5 u | 3 u | 12u |
| Bergmästardistrikt (1638-78) | 2 | – | – |
| Provinslantmätare, lantmäterikontor (1633-) | 5 u | 4 u | 6 u |
| Justeringsdistrikt (1736-) | – | 7 u | 13 u |
| Postkontor i residensort, inspektionsdistrikt (1685-) | – | 5 u | 6 u |
| Lotsfördelningar (1696-) | – | 3 u | 4 u |
| Provinsilaschäfrar (1742-65) | – | 3 | – |
| Provinsialläkare (1749-) | – | 2 u | 13 u |
| Totalt | 37 u | 164 u | 260 u |

**Territorialkorporationer**

| | 1650 | 1750 | 1800 |
|---|---|---|---|
| Härad[2] | 20 u | – | – |
| Städer | 21 | 25 | 29 |
| Skatteförvaltningssocknar[3] | 160 u | 180 u | 200 u |
| Pastorat, församlingar (territorialförsamlingar) | 177 u | 322 u | 429 u |
| Prosterier | us | us | 30+2 * |
| Stift | 2 | 2 | 2 |
| Hushållningssällskap | – | – | – |
| Totalt[4] | 390 u | 550 u | 690 u |

*Avser den grekisk-ryska kyrkans motsvarande enheter till den evangelisk-lutherska kyrkans territorialorgan.

---

1. Beträffande häradet bör det noteras att denna institution för år 1650 hänförts till kategorin territorialkorporationer medan fögderierna för detta år införts som statliga distriktsorgan i sammanställningen. Häradet som ännu i medlet av 1600-talet var en självstyrelsekorporation avhändes under senare delen av 1600-talet till stor del sina administrativa befogenheter och omformades istället till ett ämbetsdistrikt under landshövdingen. År 1675 erhöll landshövdingen befogenhet att utnämna länsmännen som tidigare utssetts av häradstinget. Under 1500-talet var länsmännen ännu inte underordnade fogdarna som enbart hade till uppgift att insamla skatterna. Med tiden utökades dock fogdarnas befogenheter samtidigt som häradet stabiliserades som ämbetsdistrikt för dessa istället för de oenhetliga fögderierna. Med 1688 års instruktion för kronofogdarna underordnades länsmännen uttryckligen häradsfogdarna (kronofogdarna). Ståhlberg 1890, 349-362, Almquist 1917, 1-150, Almquist 1919-22 (II), 345-518, Almquist 1919-22 (III), Almquist 1922-23, 485-486, Westman 1927, Westerhult 1965, 19-22.

Judiciella lokalorgan

| | 1650 | 1750 | 1800 |
|---|---|---|---|
| Lagsagor | 3 | 3 | 5 |
| Hovrätter | 1 | 1 | 2 |
| Domsagor | 18 u | 14 u | 38 u |
| Rådstuvurätter | 20 u | 25 u | 27 u |
| Kämnärsrätter | 3 | 4 | 7 |
| Hallrätter[5] (1739-) | – | 6 u | 7 u |
| Tingslag | us | us | us |
| Ägodelningsrätt | – | – | – |
| Totalt[6] | 100 u | 100 u | 160 u |

Organiserandet av 1600-talets centralstat ägde rum på såväl det centrala som lokala planet varvid organisationsåtgärderna på de bägge nivåerna stödde och förutsatte varandra. Uppbyggandet av den centrala adminstrationen förutsatte organiserandet av ett underordnat förvaltningsnät. De statliga distriktsorganen kunde å sin sida inte uppkomma i riksomfattande utsträckning utan centrala organisationsåtgärder.

2. För år 1650 har häradet betraktats som tillhörande kategorin territorialkorporationer. För de senare undersökningsåren har häradet dock hänförts till kategorin för de statliga distriktsorganen. Se not i den föregående tabellen.

3. Sifferuppgifterna baseras på Manninens sifferuppgift om förvaltningssocknarna fram till år 1809. Manninen 1984, 67-128. Uppgifterna i arkivmaterialet om skatteförvaltningssocknarna börjar försvinna vid 1830-talet och de sista ströuppgifterna försvinner helt omkring år 1870.

4. I tabellen ingår inte uppgift om byalag eftersom ingen översikt stått till förfogande. Det är dock känt att några tiotal byalag organiserades formellt på basen av principerna i 1742 års förordning om landskulturen.

5. Hallrätter fanns i Finland under åren 1739-1859 i sammanlagt nio städer. En del av dessa har verkat enbart temporärt.

6. I tabellen ingår inte uppgifter om vissa specialdomstolar, vilkas antal dock syns ha varit begränsat. Dylika utgörs av accisrätter, sjötullrätter och hamnrätter. Inte heller ingår uppgifter om byrätter eftersom översikter inte stått till förfogande.

Organiseringsverksamheten förde i första hand med sig en indelning i provinslantmäteridistrikt år 1633,[1] i landshövdingsdömen år 1634,[2] i tullkamrar år 1636[3] och i bergmästardistrikt år 1638.[4] De fyra typer av statliga distriktsorgan som på detta sätt organiserades på 1630-talet hade samtliga ett utpräglat finansadministrativt syfte eller var i övrigt avsedda att ordna kronans inkomstbringande verksamhet. Sålunda utformades landshövdingarna till en kontrollerande instans mellan kammaren och fogdarna. Under senare hälften av 1600-talet förstärktes landshövdingsadministrationen avsevärt och underordnande sig bl.a. härads- och länsmansförvaltningen.

Tullkamrarnas uppgift blev att införskaffa intäkter till kronan. Indelningen i bergmästardistrikt var ägnad att befordra bergsbruket och på så sätt bidra till statens inkomster, men arrangemangen blev inte länge bestående i Finland. Ordnandet av lantmäteriet var

---

1. Lantmäterikommittén 1843, Bagger-Jörgensen 1928, 3-10, 22, Jungquist 1928, 531-542, Ahonen 1933, 14-17, 22-23, 29-50, 94-102, Rauhala 1933, 5-48, 104-129, 154, Gustafsson 1933, 14-39, 164, Rautkari 1971, 9-11, ÖKRA 1972, 25-26

2. Under 1500-talet hade fogdarna och ståthållarna var för sig varit underordnade regeringen utan att ståthållarna utgjorde något särskilt mellanled. Från och med år 1616 underställdes fogdarna ståthållarna som på detta vis blev en mellaninstans och denna ordning befästes efterhand. Tidigare hade förvaltningsområdenas gränser varierat med ståthållarskapen, men med RF 1634 blev indelningen i landshövdingedömen mer bestående.Hermanson 1898, 108-114, Neovius 1907, Bendixon 1926, 168-176, Willgren 1926, Lagerroth 1928, 41-42, Sörndal 1937, 1-41, Tunberg 1939, 329-338, Renvall 1939, 21-37, Renvall 1940, 318-336, Lihtonen 1944, 39-40, Sjöholm 1946, 41, Renvall 1949, 53-71, Halila 1958, 91, Nikula 1960, 10-11, Lehtinen 1961, 115-139, 250-263, Kiuasmaa 1962, 27-29, Carlsson 1963, 23-24, 34, 82-83, Westerhult 1965, 19-20, Jutikkala 1972, 47-55, Fritz 1972, 160-166, Fritz 1973, 113-147, Fällström 1976, 221, Söderberg 1977, 64-86, Fällström-Mäntylä 1982, 187-188, 201-203, Ericsson 1982, 354, Tiihonen-Tiihonen 1983, 91-98, Modeen 1984, 279-288, Modeen 1985 I, 341-350, Frohnert 1985, 185-286, Blomstedt1985, 287-306, Tiihonen 1986, 25-51.Westerlund 1977, Westerlund 1978, Westerlund 1979, Westerlund 1980, Westerlund 1981, Westerlund 1983, Westerlund 1985 III, Westerlund 1986 I, 265-272.

3. af Sillén 1871, 104-109, Lavonius 1873, 13-14, Lindström 1878, 254-255, Harmaja 1920, 64-73, Kom.bet. 1921:2, 16-23, Sundberg 1927, 32-38, 53-61, Halonen 1947, 178, Smith 1950, 36-48, Smith 1955, 10, 278-3279, Tullihallitus 1962, 2, Virtanen 1963 I, 100, Virtanen 1963 II, 78, Virtanen 1964, 6.

4. Hultin 1896, Laine 1907, 16-18, Almquist 1909, 74-75, 156-157, ÖKRA 1972, 70.

en nödvändighet för att kronan skulle få en bild av det landområde den behärskade och en uppfattning om rikets resurser. Med stöd av kartor och en numrerad lägenhetsindelning kunde skattläggning, uttagning av soldater och övriga praktiska administrationsåtgärder utföras effektivare än tidigare.[1]

En indelning i postdistrikt ägde rum år 1685.[2] Också postväsendet hörde till de offentliga verksamheter som organiserades på 1630-talet och de lokala postkontoren uppvisade vissa likheter med tullkamrarna. Ett statligt postverk med ordnad central- och distriktsförvaltning uppstod dock först i mitten på 1680-talet. Ett ordnat lotsväsende med såväl en centraladminstration som lokala lotsfördelningar tillkom under 1690-talet.[3]

Under 1700-talet tillkom nya typer av statliga distriktsorgan enbart i ringa omfattning. Provinslantmätarna anförtroddes justeringsuppgifter år 1736 men regleringen återgick på en tidigare praxis.[4] Provinsialschäferinrättningen under åren 1739-65 fungerade knappt trettio år och utgör ett intressant exempel på ett tidigt försök att inrätta lokala institutioner för främjandet av hushållning och ekonomisk utveckling.[5] Under inflytande av upplysningstidens ideér fick en provinisalläkarinrättningen slutligen en större omfattning i mitten av 1700-talet.[6]

För de olika typerna av statliga distriktsorgan var början synnerligen anspråkslös och tidsperioden mellan det formella reglerandet av distriktsförvaltningstypen och det fak-

---

1. Lähdeoja 1970, 8.

2. Jutikkala 1938, 33-78, 165-179, Nurmio 1938, 35-36, Osmonsalo 1938, 375, ÖKRA 1972, 131, Sunesson 1981, 49-52, Pietiäinen 1988, 1, 19-218.

3. Lähteenoja 1949, 72-85, 120-124, Laati 1949, 7-62, Severin 1969, Severin 1971, ÖKRA 1972, 112, Finland hörde fram till år 1756 till det stockholmska lotsdistriktet, men avskiljdes samma år till ett eget lotsdistrikt. Redan på 1690-talet hade det dock funnits en lokal lotsorganisation i Finland.

4. Huhtala 1933, 20.

5. Gadd-Engström 1762, 25-27, Arnberg 1888, 232, Stråle 1884, 299-310, Cederbom 1904, 26-27, 130-131, Hildebrand 1939, 328-337, Kjellberg 1943, 272-317, Cederberg 1947, 411-418, Löfberg 1949, 371-374, Alanen 1963, 526-530, Simonen 1964, 65-66, Lähdeoja 1970, 10-11, Soininen 1974, 328-330, Andersson-Törnqvist-Snickars-Öberg 1984, 15, Westerlund 1988 I.

6. Hjelt 1891, 3-19, 64-128, 209-212, 341-359, Halila 1962 II, 534, Sandblad 1979, 3-27, 177-190.

tiska etablerandet i flera fall tämligen utdragen. Sålunda reglerades landshövdingsinstitutionen åren 1634-35, men erhöll en större faktisk betydelse först under 1600-talets senare hälft. Postförvaltningens inspektionsdistrikt reglerades år 1685 men inspektörstjänsterna var besatta först år 1692. Provinsialläkarinstitutionen reglerades år 1688, men tjänsterna inrättades i mer systematisk skala först i mitten av 1700-talet. En slags motsvarighet till dessa exempel finns även beträffande de fem orter med begränsade stapelstadsrättigheter som inrättades år 1765 och som blev ordinarie tullkamrar först under autonomins tid. En delorsak till den anspråkslösa början bör punktvis sökas i utarrenderingen av ett par förvaltningsgenar. Postverket var utarrenderat i olika repriser under perioden 1636-77 i likhet med tullverket under åren 1718-19, 1726-65, 1777-82 och 1802-08.

Gemensamt för de sex typer av statliga distriktsorgan som inrättades under 1600-talet är att grundandet av den centrala instansen tidsmässigt något föregick organiserandet av den motsvarande distriktsförvaltningen. Däremot uppvisar de administrativa förhållandena under 1700-talet inte en lika enhetlig bild i detta avseende. Tidsdifferenserna mellan organiserandet av centraladministrationen inom en viss sektor och ordnandet av distriktsförvaltningen framgår schematiskt ur följande tablå.

*Tablå.* Tidsdifferenser mellan organiserandet av centraladministrationen och distriktsförvaltningen[1]

| Ordnandet av sektoradminstrationen på central nivå | Ordnandet av distriktsförvaltningen inom den motsvarande sektorn | Tidsskillnad |
|---|---|---|
| – 1628. Instruktion för lantmäteriets chef | – 1633. Utnämning av lantmätare i provinserna | – 5 år |
| – 1634. En differentierad centraladminstration reglerad genom indelningen i kollegier (RF 1634) | – 1635. Landshövdingsinstruktioner år 1635 och senare | – 1 år |
| – 1636. Utnämning av en generaltullförvaltare | – 1636. Införande av stapelstadsinstitutet | – 0 år |
| – 1630. Inrättandet av ett generalbergsämbete (f.o.m. år 1640 bergskollegium) | – 1638. Utnämning av bergmästare i Finland åren 1638 och 1641 | – 8 år |
| – 1677. Förstatligande av postväsendet | – 1685. Indelning i postinspektionsdistrikt | – 8 år |
| – 1679. Utnämning av en lotsinspektör | – 1696. Förordning om lotsväsendet | –18 år |
| – 1783. Förordning om central justeringsadministration | – 1736. Provinslantmätarna anförtroddes justeringsuppgifter | +47 år |
| – 1739. En central ledning för schäferiverksamheten | – 1742. Provinsialschäfrar utnämndes i Finland åren 1742, 1743 och 1750 | – 3 år |
| – 1688. Collegium medicum | – 1749. En egentlig organisering av ett system med provinsialläkare | –51 år |

Administrationens reorganisering resulterade för Finlands vidkommande i inrättandet av närmare ett tjugotal statliga förvaltningsområden fram till mitten av 1600-talet. Under ett-

---

1. Vid läsningen av tablån bör det observeras att det i denna registrerats de tidpunkter då en fungerande centralförvaltning respektive fungerande distriktsförvaltning åstadkommits. Tidpunkterna har fastställts antingen med utgångspunkt i regleringen av den ifrågavarande verksamhet eller med utgångspunkt i viss reella åtgärder som t.ex. någon utnämning som lett till en fungerande förvaltning. Dessa tidpunkter har inte utvalts mer eller mindre beroende på slumpen utan baseras på studium av förvaltningshistoriker och kommentarer. Samma principer har tillämpats också ifråga om de övriga tablåerna av samma typ längre fram i detta kapitel.

hundraårsperioden fram till mitten av 1700-talet nära nog tiodubblades antalet, vilket framför allt berodde på inlemmandet av häraden och länsmansdistrikten i statsförvaltningen. Till följd av landavträdelserna under perioden minskade dock antalet förvaltningsorgan för samtliga de fyra typer av statliga distriktsorgan som inrättats på 1630-talet. Tillkomsten av de nya typerna av distriktsorgan (exklusive häraden och länsmansdistrikt) svarade för en ökning med ett tjugotal förvaltningsområden.

Femtioårsperioden 1750-1800 innebar för samtliga typer av distrikt en utökning av antalet förvaltningsområden som i vissa fall var avsevärd.

Beträffande fördelningen mellan de olika kategorierna kan det noteras att SD-förvaltningsområdenas andel av totalantalet ökade från en anspråkslös omfattning av mindre än en tiondedel år 1650 till omkring en femtedel för åren 1750-1800. Under perioden 1650-1800 nedgick däremot territorialkorporationernas andel från tre fjärdedelar till mindre än två tredjedelar. Under den motsvarande perioden nedgick även andelen förvaltningsområden för de judiciella lokalorganen från en femtedel till en sjundedel.

Fördelningen av förvaltningsområden mellan SD-, TK- och JL-kategorierna under åren 1650-1800 framgår ur följande tabell;

| År | Kategorier | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SD | | TK | | JL | | |
| | n | % | n | % | n | % | Totalt |
| 1650 | 37 | 7 | 390 | 74 | 100 | 19 | 527 |
| 1750 | 164 | 19 | 550 | 64 | 140 | 16 | 854 |
| 1800 | 260 | 23 | 690 | 62 | 160 | 14 | 1110 |

För tillväxten av förvaltningsområden inom de olika kategorierna under perioden 1650-1800 gäller följande index: SD 7.0, TK 1.8 och JL 1.6. Siffrorna visar hur den hierarkiskt uppbyggda statsförvaltningen ökade i relativ betydelse, särskilt i början av undersökningsperioden.

## 2.2. Perioden 1809-1917

I de tre nedanstående SD-, TK- och JL-tabellerna framträder en översiktlig bild av dels typerna av lokala institutioner och dels antalet förvaltningsområden för den knappt etthundratjugo år långa perioden 1800-1917.

### Statliga distriktsorgan

| | (1800) | 1840 | 1870 | 1890 | 1910 |
|---|---|---|---|---|---|
| Län, guvernörer, länsstyrelser | 6 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Härad | 32 | 46 | 51 | 51 | 51 |
| Länsmansdistrikt | 168 | 210 u | 249 u | 266 | 274 |
| Poliskamrar, polisinrättningar (1816-) | – | 3 | 3 | 3 | 15 |
| Bergsdistrikt (1858-71) | – | – | 2 | – | – |
| Länslantmäterikontor | 6 u | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Justeringsdistrikt | 13 u | 21 | 54 | 52 | 65 |
| Tullkammardistrikt | 12 u | 21 | 21 | 20 | 30 |
| Länsbyggnadskontor (1848-) | – | – | 7 | 7 | 7 |
| Postinspektionsdistrikt[1] | 6 u | 8 | 8 | 8 | 10 |
| Lotsfördelningar | 4 u | 4 | 8 | 8 | 8 |
| Väg- och vattenbyggnadsverket inspektionsdistrikt (1860-) | – | – | 6 | 6 | 6 |
| Provinsialläkare | 13 u | 20 | 50 | 54 | 53 |
| Länsdjurläkare, distriktsdjurläkare (1868-) | – | – | 8 | 20 | 54 |
| Yrkesinspektionsdistrikt (1889-) | – | – | – | 2 | 5 |
| Distriktsinspektörer för folkskolorna på landsbygden (1884-) | – | – | – | 8 | 26 |
| Järnvägsdistrikt (1905-) | – | – | – | – | 1 |
| Länsagronomer (1863-) | – | – | 8 | 8 | 16 |
| Lantbruksingenjörsdistrikt (1885-) | – | – | | 3 | 6 |
| Forststyrelsens inspektionsdistrikt[2] (1842)- | | – | 11 u | 7 u | 8 u |
| Revir (1859-) | – | – | 52 u | 47 | 78 |
| Fattigvårdens inspektionsdistrikt (1902-) | – | – | – | – | 3 |
| Totalt | 260 u | 349 u | 554 u | 586 u | 732 u |

1. I tabellen ingår inte postkontor och postanstalter. Antalet postanstalter ökade från 62 år 1870 till 420 år 1890 och till 2019 år 1910, vilket avspeglade införandet av lättare postanstanstalter. Själva antalet postkontor var däremot ännu år 1937 39 eller samma antal som år 1870. Inom ramen för ett speciellt postkupédistrikt vid järnvägen som tillkommit år 1896 ökade de rörliga postanstalterna från 42 år 1900 till 60 år 1910.

2. Forststyrelsens bevakningsområden har inte intagits i tabellen. Dessa uppgick år 1872 till 565.

**Territorialkorporationer**

| | (1800) | 1840 | 1870 | 1890 | 1910 |
|---|---|---|---|---|---|
| Städer | 29 | 30 | 33 | 36 | 38 |
| Köpingar | – | – | 5[1] | 3 | 3 +7[2] |
| Kommuner | – | – | 384 | 458 | 478 |
| Stift | 2 | 2 | 3 | 3 | 4 |
| Prosterier (dom-, kontrakts-) | 30 +2* | 37 +us* | 40 +us* | 45 +3* | 44 +4* |
| Pastorat, församlingar (territorialförsamlingar) | 429 u | us | 485 | 511 +31* | 529 +32* |
| Hushållnings- och lantbruks-sällskap | 1 | 2 | 8 | 11 | 22 |
| Totalt | 493 u | 600 u | 960 u | 1101 | 1160 |

*) Avser grekisk-ryska kyrkans motsvarande enheter till den evangelis-lutherska kyrkans territorialorgan.

**Judiciella lokalorgan**

| | (1800) | 1840 | 1870 | 1890 | 1910 |
|---|---|---|---|---|---|
| Lagsagor (-1868) | 5 | 6 | – | – | – |
| Hovrätter | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Domsagor | 38 u | 47 | 57 u | 60 | 62 |
| Rådstuvurätter (-1868) | 27 u | 28 | 31 u | 34 | 37 |
| Kämnärsrätter (-1868) | 7 | 9 | – | – | – |
| Hallrätter (1859) | 7 u | 7 u | – | | – |
| Tingslag | us | us | 216 u | 225 | 234 |
| Ägodelningsrätt | – | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Totalt | 160 u | 250 u | 308 u | 323 | 337 |

Under autonomins sex första decennier tillkom ett tiotal nya typer av statliga distriktsorgan. Åren 1816-36 grundades tre polisinrättningar.[3] Länsarkitekter tillsattes år 1848[4] och

1. Avser år 1872.
2. Avser områden med sammanträngd befokning.
3. Ossa 1966, 9-17, Saarnio 1944, 148-154, Sinisalo 1971, 7-18.
4. Yleisten rakennusten ylihallituksen viisikymmenvuotiskertomus 1915, 45-46, 71-72, ÖKRA 1972, 103-104,Halila 1967, 40-44, 83-90, Rakennushallinto 1986, 37.

länsforstmästare år 1852. Forststaten utvidgades avsevärt år 1859 med tillkomsten av reviren.[1] De år 1858 inrättade två bergsdistrikten[2] fungerade inte mer än 13 år fram till år 1871. F.o.m. år 1860 bildade Finland ett särskilt telegrafdistrikt.[3] Under år 1860 tillkom väg- och vattenbyggnadsverkets ingenjörsdistrikt[4] och länsagronomerna år 1863.[5] Länsdjurläkarbefattningarna reglerades år 1868.[6] År 1884 inrättades distriktsinspektörer för folkskolorna på landet medan städerna sedan år 1866 hade sina egna folkskolinspektörer.[7] Lantbruksingenjörsdistrikten[8] tillkom år 1885, yrkesinspektionsdistrikten[9] år 1889 och fattigvårdens inspektionsdistrikt[10] år 1902. Under åren 1905-13 genomfördes en indelning i järnvägsdistrikt.[11] Från tidigare fanns de distriktsorgan som inrättats under den föregående perioden och som blivit bestående. Dessa utgjordes av guvernörerna,[12] länsmansdistrikten,[13] polisinrättningarna,[14] häraden,[15] provinsialläkarna,[16] tullkamrarna,[17] länslantmäterikontoren,[18] justerings-

---

1. Skogskommittén 1842, 37-38, Hertz 1934, 7-12, 15, 27-30, 39-40, 50-51, 75-77, 125, Laitakari 1960, 17, 114-117, 123-126, ÖKRA 1972, 56-58.
2. Laine 1907, 85-94, ÖKRA 1972, 71-72.
3. Risberg 1959, 81-84, 93, 132-134, 261, 346, Turpeinen 1978, 70-82.
4. Kaukamaa 1941, 9, 14, 21, 26, Kuusisto 1956, 19-21, ÖKRA 1972, 71-72.
5. Lähdeoja 1970, 211-215.
6. Bergstedt 1907, 684-685.
7. Somerkivi-Cavonius-Karttunen 1979, 31.
8. Lähdeoja 1970, 211-215.
9. Arbetarelagstiftningen 1897.
10. ÖKRA 1972, 309-310, Piirainen 1974, 25-26, se även Pipping 1940.
11. Munck 1912, 188-258, 261-263, 268-279, 290-295, 377-378, Willgren 1923, 21-22, Castrén J, 1937, 13, Valtion rautatiet 1912-1937, 429-431, 577, ÖKRA 1972, 168-172, 193-194.
12. Rauhala 1921, 513-514, 529.
13. Kom.bet. 1894:3, Metsävainio 1924, 3-5, Saarinen 1944, 164-169, Koskimies 1946, 54-57, Jarva 1969, 125-128.
14. Saarnio 1944, 148-161, Kom.bet. 1917:15.
15. Kom.bet. 1894:3, Lihtonen 1944 II, 221-223, Kom.bet. 1966:A 15, 14-15, Hartio 1969, 48-49, Kom.bet. 1980:59, 3-9.
16. Bergstedt 1907, 132-135.
17. Häggman 1911, 3-5.
18. Haataja 1933, 4, 79, Rauhala 1933, 205, ÖKRA 1972, 27.

distrikten[1] och lotsfördelningarna.[2] Det tidigare systemet då postmästarna i länsresidensen fungerade som postinspektörer enligt en år 1817 utfärdad instruktion övergavs år 1896 till förmån för ett system med särskilda inspektionsdistrikt.[3]

Ibruktagandet av länsarkitekterna i medlet av 1800-talet förefaller att närmast ha anknytning till den allmänna administrativa konsolideringen under autonomins första hälft. Vissa av de distriktsorgan som inrättades under perioden bör framför allt anses ha anknytning till uppkomsten av de industriella produktionsförhållandena under 1800-talets senare hälft. Som dylika distriktsorgan framstår ingenjörsdistrikten vid överstyrelsen för väg- och vattenkommunikationerna som tillkom år 1860, yrkesinspektionsdistrikten som tillkom år 1889, de reorganiserade postinspektionsdistrikten som tillkom år 1896 och järnvägsdistrikten som tillkom åren 1905-13.

Man har fäst uppmärksamhet vid att lantbruksstyrelsen inrättades så sent som år 1892 och att den adminstrativa utvecklingen inom jordbrukssektorn var långsammare än inom andra närliggande sektorer.[4] Flera av de statliga distriktsorgan som inrättades under 1800-talets senare hälft hade dock en tydlig anknytning till strävandena att utveckla lantbruksproduktionens infrastruktur. Som dylika kan betraktas ingenjörsdistrikten vid överstyrelsen för väg- och vattenkommunikationerna som inrättades år 1860, länsagronomerna som tillkom år 1863, länsdjurläkarbefattningarna som grundades år 1868 och lantbruksingenjörsdistrikten som tillkom år 1885.

Däremot förefaller inrättandet av forststyrelsens olika distriktsorgan under 1850-talet att i första hand ha samband med den statliga finanspolitiken. Uppbyggandet av forstadministrationen verkar nämligen i hög grad ha baserats på statsekonomiska intressen. Då den utbyggda forstförvaltningen var ägnad att dämpa kolonisationsverksamheten är det motiverat att tala om ett visst motsatsförhållande mellan forstadministrationen och lantbruksadministrationen även om de bägge sektorerna också hade kontaktpunkter.

Inrättandet av yrkesinspektionsdistrikten år 1889 och inspektionsdistrikten för fattigvården år 1902 bör synbarligen ses som uttryck för en strävan att reglera den s.k. sociala frågan.[5] Möjligen hade även inrättandet av folkskoladministrationen under 1800-talets senare hälft en dylik karaktär.

---

1. Huhtala 1933, 45, 49.

2. Laati 1949, 77-78, 114-115, 161-162, 197, ÖKRA 1971, 114-116.

3. Boisman 1895, ii, 97, Nurmio 1938, 97, Osmonsalo 1938, 282-283, 287-288, 298, 376-377, ÖKRA 1972, 133, Pietiäinen 1988 1, 223-573.

4. Lähdeoja 1970, 7-17.

5. Boisman 1894, 29-57, Boisman 1900.

Också ifråga om denna period uppträdde en viss begynnelsetröghet beträffande distriktsförvaltningens ordnande. Ifråga om länsarkitekterna dröjde det fram till 1860-talet innan alla tjänster var besatta och forstadministrationens ställning stabiliserades inte förrän åren kring sekelskifet. Järnvägsstyrelsens linjeförvaltning reglerades redan år 1888 men den första distriktsstyrelsen tillsattes först år 1905 och en heltäckande distriktsadministration stod inte utbyggd förrän år 1913. Järnvägsdistrikten är det första exemplet på en kollegial organisationsform hos statliga distriktsorgan. Den utdragna organiseringen av järnvägens distriktsorgan antyder en strävan att pröva sig fram. Huvudskälet för den kollegiala organisationsformen var synbarligen att man ville göra det möjligt att på den lokala nivån koordinera de verksamheter som utvecklades från järnvägsstyelsens olika avdelningar.

Beträffande tidsskillnaden mellan ordnandet av centralförvaltningen och distriktsförvaltningen kan två mönster urskiljas. Dels inträffade det nämligen i fem fall att distriktsförvaltningen ordnades först flera decennier efter att den centrala sektoradminstrationen ordnats. Dels finns det likaså fem fall där grundandet av distriktsförvaltningsorgan följde i nära eller tämligen nära anslutning till inrättandet av den centrala sektormyndigheten. Tidsdiffeenserna framgår ur den följande tablån.

*Tablå.* Tidsdifferensen mellan organiserandet av centraladminstrationen och distriktsförvaltningen

| **Ordnandet av sektoradminstrationen på central nivå** | **Ordnandet av dostroltsförvaltningen inom den motsvarande sektor** | **Tidsskillnad** |
|---|---|---|
| – 1811 intendentsämbetet | – 1848 länsarkitekter | –37 år |
| – 1851 överstyrelse för lantmäteriet och forststyrelsen | – 1852 länsforstmästare | – 1 år |
| – 1816 Directionen för Strömrensnings- och Canalarbetet | – 1860 väg- och vattenbyggnadsverkets ingenjörsdistrikt | –44 år |
| – 1860 expeditionen för jordbruket och allmänna arbetena (1892 lantbruksstyrelsen) | – 1863 länsagronomerna | – 3 år |
| – 1811 collegium medicum | – 1868 länsdjurläkare | –77 år |
| – 1869 överstyrelse för skolväsendet | – 1884 distriktsinspektörer för folkskolorna på landet | –15 år |
| – 1860 jordbruksexpeditionen | – 1885 lantbruksingenjörsdistrikten | –25 år |
| – 1884 industristyrelsen | – 1889 yrkesinspektionsdistrikten | – 5 år |
| – 1888 central fattigvårdsinspektör | – 1902 fattigvårdens inspektionsdistrikt | –14 år |
| – 1877 järnvägsstyrelsen | – 1905 järnvägsdistrikt | –28 år |

Under 1850- och 1860-talen ökade antalet statliga distriktsorgan på ett markant sätt. Denna ökning berodde dels på tillkomsten av nya typer av distriktsorgan, men dels också på att vissa av de från tidigare befintliga institutioner erhöll ett utökat antal distriktsorgan. Dessa två tendenser gjorde sig gällande över hela perioden 1850-1917. Det fanns dock flera fall där en viss distriktsförvaltning framstått som "färdigutbyggd" redan år 1840 eller senast år 1870. Dessa utgjordes av län, härad, länsmansdistrikt, länslantmäterikontor, länsbyggnadskontor, lotsfördelning samt väg- och vattenbyggnadsverkets inspektionsdistgrikt.

Beträffande fördelningen mellan SD-, TK- och JL-förvaltningsområdena kan det noteras att de SD-förvaltningsområdenas andel av totalantalet steg från omkring en fjärdedel år 1800 till en tredjedel år 1910. Under samma tidsperiod nedgick andelen TK-förvaltningsområden från knappt två tredjedelar till drygt hälften. Ifråga om JL-förvaltningsområdena är mönstret mer oregelbundet eftersom andelen steg från en sjättedel år 1800 till en femtedel år 1840 men nedgick därefter igen till en stjättedel.

Fördelningen av förvaltningsområden mellan SD-, TK- och JL-kategorierna under peioden 1800-1910 framgår ut tabellen;

| År | Kategorier | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SD | | TK | | JL | | |
| | n | % | n | % | n | % | Totalantal |
| 1800 | 260 | 23 | 690 | 62 | 160 | 14 | 1110 |
| 1840 | 349 | 29 | 600 | 50 | 250 | 21 | 1199 |
| 1870 | 554 | 30 | 960 | 53 | 308 | 17 | 1822 |
| 1890 | 586 | 29 | 1101 | 55 | 323 | 16 | 2010 |
| 1910 | 732 | 33 | 1160 | 52 | 337 | 15 | 2229 |

För tillväxten av förvaltningsområden inom de olika kategorierna under perioden 1800-1910 gäller följande index: SD 2.8, TK 1.7 och JL 2.1.

## 2.3. Perioden 1918-44

I de tre nedanstående tabellerna framträder en översiktlig bild av typerna av lokala institutioner och dels antalet förvaltningsområden för perioden 1918-44.

**Statliga distriktsorgan**

| | (1910) | 1920 | 1930 | 1940 |
|---|---|---|---|---|
| Län, länsstyrelser | 8 | 9 | 9 | 10 |
| Härad | 51 | 53 | 54 | 55 |
| Länsmansdistrikt | 274 | 294 | 296 | 307 |
| Poliskammare, polisinrättning | 15 | 17 | 17 | 36 |
| Detektiva centralpolisens[1] statspolisens distrikt (1919-) | – | us | us | us |
| Gränsbevakningssektion (1932-) | – | 4 | 4 | 5 |
| Sjöbevakningsdistrikt,[2] sjöbevakningssektion (1930-) | – | – | 3 | 4 u |
| Militärlän[3] (1932-) | – | – | – | 16 |
| Provinsialläkare (-1939) | 53 | 53 | 53 | 45 |
| Distriktsläkare (1939-) | – | – | 12 | 17 |
| Länsläkarbyråer (1939-) | – | – | – | – |
| Distriktsdjurläkare | 54 | 54 | 55 | 54 |
| Fattig-, samhälls- och socialvårdens inspektionsdistrikt | 3 | 5 | 5 | 7 |
| Folkskolinspektionsdistrikt för landsbygden | 26 | 32 | 39 | 37 |
| Biblioteksinspektionsdistrikt (1929-) | – | – | 7 | 7 |
| Landsarkiv | – | – | 1 | 5 |
| Tullkammardistrikt | 30 | 34 | 34 | 35 |
| Byggnadsdistrikt, länsbyggnadskontor | 8 | 8 | 8 | 5 |
| Järnvägsdistrikt (-1922) | 1 | 2 | – | – |
| Kassörsdistrikt, ekonomisektioner, ekonomidistrikt vid järnvägen (1922-) | – | – | 4 | 4 |

---

1. Benämningen Detektiva centralpolisen (Etsivä keskuspoliisi) gällde åren 1919-37. År 1937 organiserades statspolisen (Valtiollinen poliisi). Den förra organisationen gick under förkortningen "EK" och den senare under "Valpo". Antalet lokala enheter har inte kunnat beläggas för perioden. Snarare än det skulle ha funnits reguljära och utbyggda distrikt fanns det dock ett större antal 1-2 personers lokala enheter.

2. Sjöbevakningsstationerna har inte intagits i tabellen. Dessa uppgick år 1930 till 11 och år 1939 till 30.

3. Det kan noteras att militärförvaltningen under den första republikens tid var delad. Skyddskårsorganisationens lokala kårer bildade under 1920-talet 16 skyddskårsdistrikt som handhade bl.a. mobiliseringsfunktionen. År 1932 inrättades 30 statliga militärdistrikt och i syfte att undvika dubblering i verksamheten förenades de bägge organisationerna år 1940 så att det bildades 16 statliga militärlän och 34 skyddskårsdistrikt.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Depotsektioner, förrådsdistrikt vid järnvägen (1922-) | – | – | 4 | 4 |
| Baningenjörssektioner, bandistrikt vid järnvägen (1922-) | – | – | 14 | 14 |
| Maskindistrikt vid järnvägen (1922-) | – | – | – | – |
| Trafikdistrikt vid järnvägen (1922-) | – | – | – | – |
| Postdistrikt (-1927) | 10 | 7 | – | – |
| Post- och telegrafdistrikt (1927-) | – | – | 6 | 6 |
| Telegraf- och telefondistrikt (1938-) | – | – | – | 4 |
| Justeringsdistrikt | 65 | 66 | 67 | 63 |
| Besiktningsdistrikt för tryckkärl (1926-) | – | – | 9 u | 8 u |
| Distriktsförlikningsmän (1925-) | – | – | 4 | 4 |
| Bilbesiktningsdistrikt (1929-) | – | – | 30 | 24 |
| Lotsfördelning | 8 | 9 | 8 | 8 |
| Sjöfartsdistrikt (1923-) | – | 9 | 5 | 5 |
| Kolonisationsdistrikt (1919-) | – | 9 | 9 | 20 |
| Yrkesinspektionsdistrikt, | 5 | 8 | 9 | 8 |
| arbetarskyddsdistrikt | 5 | 8 | 9 | 8 |
| Folkförsörjningsdistrikt (1939-40) | – | – | – | 10 |
| Inspektionsdistrikt för alkoholtillverkningen | – | – | – | 4 u |
| Lantbruksingenjörsdistrikt, lantbruksdistrikt | 6 | 8 | 7 | 9 |
| Stambokskonsulentdistrikt (1918-) | – | 5 | 5 | 5 |
| Forstdistrikt | 8 | 9 | 4 | 4 |
| Revir | 78 | 86 | 85 | 87 |
| Lantmäterikontor | 8 | 8 | 8 | 9 |
| Väg- och vattenbyggnadsdistrikt | 6 | 9 | 9 | 9 |
| Totalt | 732 u | 818 u | 904 u | 974 u |

**Territorialkorporationer**

| | (1910) | 1920 | 1930 | 1940 |
|---|---|---|---|---|
| Städer | 38 | 38 | 38 | 38 |
| Köpingar | 3 | 5 | 20 | 27 |
| Områden med sammanträngd befolkning | 7 | 22 | 32 | 21 |
| Kommuner | 478 | 499 | 534 | 537 |
| Kommunalförbund | – | – | – | 36 u |
| Stift | | | | |
| – Evangelisk-lutherska | 4 | 4 | 5 | 6 |
| – Grekisk-ortodoxa | – | – | 2 | 2 |
| Prosterier (dom-, kontrakts-) inspektionsdistrikt | | | | |
| – Evangelisk-lutherska | 44 | 47 | 52 | 5 |
| – Grekisk-ortodoxa | 4 | 6 | 6 | 6 |
| Pastorat, församlingar (territorialförsamlingar) | | | | |
| Evangelisk-lutherska | 529 | 549 | 593 | 598 |
| Grekisk-ortodoxa | 22 | 34 | 33 | 34 |
| Totalt | 1160 | 1204 | 1315 | 1363 |

**Judiciella lokalorgan**

| | (1910) | 1920 | 1930 | 1940 |
|---|---|---|---|---|
| Hovrätter | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Domsagor | 62 | 62 | 65 | 71 |
| Rådstuvurätter | 37 | 37 | 38 | 38 |
| Tingslag | 234 | 231 | 252 | 257 |
| Ägodelningsrätter, jorddomstolar | 1 | 3 | 3 | 3 |
| Vattendomstolar | – | – | – | – |
| Länsrätter | – | – | – | – |
| Totalt | 337 | 336 | 361 | 372 |

Under den första republikens tid 1918-44 tillkom ett drygt tiotal nya typer av distriktsorgan. År 1919 grundandes kolonisationsdistrikten[1] och Detektiva centralpolisens underavdelningar.[2] Därefter inrättades sjöfartsdistrikten[3] år 1923, (distrikts)förlikningsmännen år 1925, besiktningsdistrikten för landångpannor år 1926, landsarkiven[4] med början år 1927, telegrafdistrikten[5] år 1927, biblioteksinspektionsdistrikten år 1929, militärlän jämte militärdistrikt[6] år 1932, inspektionsdistrikten för alkoholtillverkningen år 1933, folkförsörjningsdistrikten[7] år 1939, omsättningsskattebyråerna[8] år 1941 och arbetskraftsdistrikten[9] år 1942.

---

1. Kom.bet. 1922:6, Saarinen 1957, 17, kom.bet. 1962:50, kom.bet. 1962:59, Siro 1967, 55, ÖKRA 1972, 32-34.

2. Pankko 1944, 175-180. Uppgifter om antalet underavdelningar hos Detektiva centralpolisens och statspolisens underavdelningar har inte påträffats. Inrättningen verkade åren 1937-48 under benämningen statspolisen (Valpo) och f.o.m. år 1948 under benämningen skyddspolisen (Suopo).

3. Willgren 1928, 22-23, 27-28, Mattila 1962, 188-189, 195-197, ÖKRA 1972, 122-128.

4. Kom.bet. 1900:1, kom.bet. 1935:4, Maakunta-arkistojen opas 1976.

5. Kom.bet. 1918:5, Risberg 1959, 347-381, 494, 500, 504-505, ÖKRA 1972, 150-153, Moisala-Rahko-Turpeinen 1977, 90-112, 321-324, 346-362.

6. Kom.bet. 1976:18, 24-26, Tervasmäki 1978, 145-146, 254, 394-396, Väättänen 1982.

7. Vihola 1980, 17-21.

8. Verohallinto 1980.

9. Kemppainen 1945, 16-19, kom.bet. 1954:5, kom.bet. 1960:17, kom.bet. 1967:A 4, 53-56, Vuorjoki 1969, 15, 18, 20, kom.bet. 1970:B 116, Vihola 1980, 1-6, 17-21, 30-31, 75.

Från tidigare fanns de distriktsorgan som inrättats under de föregående perioderna och som blivit bestående. Dessa utgjordes av länsstyrelserna,[1] länsmansdistrikten, polisinrättningarna,[2] häradena,[3] distriktsinspektörerna för folkskolorna på landet,[4] provinsialläkarna,[5] distriktsdjurläkarna, tulldistrikten,[6] byggnadsdistrikten,[7] lantbruksingenjörsdistrikten,[8] forstdistrikten jämte reviren,[9] lantmäterikontoren[10] väg - och vattenbyggnadsdistrikten[11] järnvägsstyrelsens distrikt,[12] postdistrikten,[13] lotsfördelningarna,[14] Yrkesinspektionsdistrikten,[15] och fattigvårdens inspektionsdistrikt.[16]

---

1. Kom.bet. 1927:5, kom.bet. 1935:3, kom.bet. 1951:1, kom.bet. 1985:57.

2. Metsävainio 1924, 19-21, 34-36, 50-52, Ignatius 1925 II, 112, Poliisikirja I-III 1930-33, Nimismiehen käsikirja 1933, Halme 1944, 144-145, Saarnio 1944, 163, Koskimies 1944, 137, Kom.bet. 1967:B 9, Jarva 1969, 129, 137, Rautakallio 1971, 131-140, Sinisalo 1973, 43-58, Pulkkinen 1976, 24.

3. Ottelin 1923, 73-84.

4. Kom.bet. 1923:4, 35-37, kom.bet. 1963:7, 34, ÖKRA 1972, 221-223, kom.bet. 1982:17.

5. Kom.bet. 1967:A 4, 50, kom.bet. 1968:B 7, 82, kom.bet. 1969:B 49. Benämningen provinsialläkare ändrades år 1939 till länsläkare.

6. Kom.bet. 1922:5, kom.bet. 1923:16, Willgren 1928, 106-110, Pitkänen-Saraoja 1942, 298-308, Halonen 1947, 182, Tullihallitus 1962, kom.bet. 1976:20.

7. Kom.bet. 1928:4, kom.bet. 1959:13, Halila 1967, 108-113, 118, 129, 139, 169, kom.bet. 1968:B 41, kom.bet. 1970:B 39, Rakennushallinto 1977, Tervetuloa rakennushallintoon 1980, Rakennushallinto 1986, 38-41.

8. Kom.bet. 1923:9, 35, Oker-Blom 1932, 34-35, Lähdeoja 1970, 214-219.

9. Hertz 1934, 121, Kom.bet. 1959:7, Metsähallitus-Forststyrelsen 1959, Laitakari 1960, 161-162.

10. Vilenius 1983, 560-598.

11. Miesmaa 1956, 57, ÖKRA 1972, 163, Rankamo-Vornanen 1974, 27.

12. Castrén R 1937, 17-19, Hellman 1937, 581-585, Valtionrautatiet 1912-37 Osa I, 577, kom.bet. 1949:1, kom.bet. 1959:8, Auvinen 1962, 702, 709-712, kom.bet. 1966:B 67, ÖKRA 1972, 177-180, kom.bet. 28.2.1983.

13. Osmonsalo 1938, 376-377, Pietiäinen 1988 2, 9-187, 189-394, kom.bet. 1982:53.

14. Kom.bet. 1924:2, Kauppa- ja teollisuusministeriö 1938, 37-38, 79-81, 129-132, Laati 1949, 202-206, Kauppa- ja teollisuusministeriö 1963, 229-235, Merenkulkulaitos 1979.

15. Kom.bet. 1971-B 86, Työsuojeluhallinto 1981. Benämningen yrkesinspektionsdistrikt ändrades år 1972 till arbetarskyddsdistrikt.

16. Kom.bet. 1922:7, Mäkinen-Ollinen 1956, 18, kom.bet. 1965:B 53, 8-11, Piirainen 1974, 72-80, kom.bet. 1976:22, 32-121, 127-129, Sosiaalihallitus 1980, 6.
Under perioden 1902-36 lydde benämning en fattigvårdens inspektionsdistrikt, åren 1936-50 samhällsvårdens inspektionsdistrikt och åren 1950-71 socialvårdens inspektionsdistrikt.

De nya typer av statliga distriktsorgan som inrättades under perioden 1918-44 syftade dels till att stöda uppbyggnaden avsamhällets infrastruktur (sjöfartsdistrikten, besiktningsdistrikten för landångpannor och telegrafdistrikten) och var dels avsedd att trygga säkerheten i den nya nationen (detektiva centralpolisen/statspolisen, militärlänen och militärdistrikten). En annan sektor där statliga distriktsförvaltningsmyndigheter inrättades gällde den samhälleliga omfördelningsmekanismen, arbetskraftsregleringen och socialpolitiken (förlikningsmännen, inspektionsdistrikt för alkoholtillverkningen, folkförsörjningsdistrikte, omsättningsskattebyråer och arbetskraftsdistrikt). Nyutbyggnaden berörde även primärproduktionen (kolonisationsdistrikten) och bildningsväsendet (landsarkiv, biblioteksinspektionsdistrikt).

I motsats till de föregående perioderna ägde organiseringen av statliga distriktsorgan under perioden 1918-44 rum utan att behäftas av någon begynnelsetröghet. De olika typerna av statliga distriktsorgan inrättades sålunda vanligen på ett snabbt och systematiskt sätt. Undantagen är två: utbyggnaden av landsarkiv kunde ske på lång sikt medan utdragenheten ifråga om militärförvaltningen närmast avspeglade olika linjelösningar inom denna sektor. Tidsdifferenserna framgår ur den nedanstående tablån;

*Tablå.* Tidsdifferensen mellan organiserandet av centraladminstrationen och distriktsförvaltningen

| **Ordnandet av sektoradminstrationen på central nivå** | **Ordnandet av distriktsförvaltningen inom den motsvarande sektorn** | **Tidsskillnad** |
|---|---|---|
| – 1918 kolonisationsstyrelsen | – 1918 kolonisationsdistrikt | – år |
| – 1919 Detektiva centralpolisen | – 1919 underavdelningar till EK | – 0 år |
| – 1917 sjöfartsstyrelsen | – 1923 sjöfartsdistrikt | – 6 år |
| – 1962 riksförlikningsman | – 1925 (distrikts)förlikningsmän | +38 år |
| – 1926 socialministeriets arbetsavdelning i ledningen för tryckkärlsgranskningen | – 1926 besiktningsdistrikt för landångpannor | 0 år |
| – 1882 riksarkivet | – 1927 landsarkiv | –45 år |
| – 1919 telegrafaverket | – 1927 telegrafdistrikt | – 8 år |
| – 1928 statens biblioteksbyrå | – 1929 biblioteksinspektionsdistrikt | – 1 år |
| – 1918 krigsministeriet jämte generalstaben | – 1932 militärlän och -distrikt | - 14 år |
| – 1932 socialministeriet i ledningen för inspektion av alkoholtillverkningen | – 1933 inspektionsdistrikt för alkoholtillverkningen | – 1 år<br>– 1 år |
| – 1939 folkförsörjningsministerium | – 1939 folkförsörjningsdistrikt | 0 år |
| – 1941 omsättningsskattekontoret | – 1941 omsättningsskattebyråer | 0 år |
| – 1941 central ledning av arbetskraftsärendena vid ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena | – 1942 arbetskraftsdistrikt | – 1 år |

Under perioden 1918-44 ökade antalet SD-förvaltningsområden enbart i någon mån jämfört med den tidigare perioden. Denna ökning kan nästan i sin helhet tillskrivas tillkomsten av nya typer av distriktsorgan. I viss mån ägde det dock rum en vidareutbyggnad av det tidigare befintliga distriktsförvaltningsnätet liksom omregleringar. Självständigheten innebar sålunda inte någon markant ändring i den statliga lokalförvaltningen, utan den nya republiken byggdes på den lokala förvaltningsstruktur som existerat redan under 1800-talet.

Ifråga om fördelningen mellan SD-, TK- och JL-förvaltningsområdena kan det noteras att endast mindre förskjutningar ägde rum under perioden 1910-40. Andelen SD-förvaltningsområden utgjorde en dryg tredjedel, andelen TK-förvaltningsområden omkring hälften medan andelen JL-förvaltningsområden motsvarade omkring en sjundedel av totalantalet.

Fördelningen av förvaltningsområden mellan SD-, TK- och JL-kategorierna för åren 1910-40 framgår ur tabellen;

| År | Kategorier | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SD | | TK | | JL | | |
| | n | % | n | % | n | % | Totalantal |
| 1910 | 732 | 33 | 1160 | 52 | 337 | 15 | 2229 |
| 1920 | 818 | 35 | 1204 | 51 | 336 | 14 | 2358 |
| 1930 | 904 | 35 | 1315 | 51 | 361 | 14 | 2580 |
| 1940 | 974 | 36 | 1363 | 50 | 372 | 14 | 2709 |

För tillväxten av förvaltningsområden under perioden 1910-40 gäller följande index. SD 1.3, TK 1.2 och JL 1.1.

## 2.4. Perioden 1944-85

I de tre nedanstående tabellerna framträder en översiktlig bild av typerna av lokala institutioner och antalet förvaltningsområden under perioden 1950-85.

**Statliga distriktsorgan**

| | (1940) | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Län, länsstyrelser | 10 | 10 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| Härad | 55 | 50 | 51 | 51 | 52 | 52 | 52 | 56 |
| Länsmansdistrikt | 307 | 271 | 242 | 242 | 237 | 229 | 227 | 224 |
| Poliskammare, polisinrättning | 36 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 36 | 29 |
| Skyddspolisens distrikt[1] | us | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Gränsbevakningssektion | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Sjöbevakningsdistrikt[2], sjöbevakningssektion | 4u | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Militärdistrikt[3] (1944-) | – | 27 | 27 | 27 | 27 | 25 | 25 | 23 |
| Militärlän | 16 | 9 | 9 | 9 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Provinsialläkare (-1939) | 45 | – | – | – | – | – | – | – |
| Distriktsläkare (1939-51) | 17 | 18 | – | – | – | – | – | – |
| Länsläkarbyråer (-1970) | – | 10 | 12 | – | – | – | – | – |
| Distriktsdjurläkare (-1971) | 54 | 67 | 69 | 72 | – | – | – | – |
| Fattig-, samhälls- och socialvårdens inspektionsdistrikt | 7 | 7 | 8 | 9 | 9 | – | – | – |
| Folkskolinspektionsdistrikt för landsbygden (-1970) | 37 | 39 | 39 | 48 | – | – | – | – |
| Biblioteksinspektionsdistrikt (-1970) | 7 | 7 | 7 | 7 | – | – | – | – |
| Landsarkiv | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 7 | 7 | 7 |
| Tullkammardistrikt | 35 | 30 | 32 | 32 | 31 | 13 | 13 | 13 |
| Byggnadsdistrikt, länsbyggnadskontor | 5 | 6 | 9 | 9 | 11 | 8 | 9 | 9 |

1. Den tidigare statspolisen (Valpo) omorganiserades år 1948 till skyddspolisen (Suojelupoliisi) som förkortats först "Suopo" och numera "Supo". Med denna omorganisation skedde en betydande reducering av de tidigare lokala enheterna. År 1950 fanns under de fem "inspektionsdistrikten" tio underbyråer (alatoimisto) som fram till år 1960 reducerades till sju underbyråer. År 1982 fanns det fyra regionbyråer (aluetoimisto) och antalet utökades till fem år 1983.

2. Sjöbevakningsstationerna har inte intagits i tabellen. Dessa uppgick år 1962 till 33.

3. Då skyddskårsorganisationen upplöstes år 1944 skedde en omorganisering av militärlänen- och distrikten så att det kom att finnas nio militärlän och 27 militärdistrikt (medan det år 1940 funnits 16 statliga militärlän och 34 skyddskårsdistrikt).

| | (1940) | 1950 | 1960 | 1065 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Länsskattebyråer, -verk (1959-) | – | – | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Skattedistrikt (1959-) | – | – | 216 | 216 | 215 | 214 | 213 | 214 |
| Omsättningsskattebyrå (1941-88) | – | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Järnvägsdistrikt (1985-) | – | – | – | – | – | – | – | 7 |
| Kassörsdistrikt ekonomisektioner, ekonomidistrikt vid järnvägen (-1985) | 4 | 4 | 2 | 2 | – | – | – | – |
| Depotsektioner, förrådsdistrikt vid järnvägen (-1985) | 4 | 4 | 5 | 5 | – | – | – | – |
| Baningenjörssektioner, -bandistrikt vid järnvägen (-1985) | 14 | 13 | 12 | 12 | 7 | 7 | 7 | – |
| Maskindistrikt vid järnvägen (-1985) | – | – | 9 | 9 | – | – | – | – |
| Trafikdistrikt vid järnvägen (-1985) | – | – | 9 | 9 | 7 | 7 | 7 | – |
| Postdistrikt (1960-) | – | – | – | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Post- och telegrafdistrikt (-1960) | 6 | 8 | 9 | – | – | – | – | – |
| Telegraf- och telefondistrikt (-1960) | 4 | 9 | 10 | – | – | – | – | – |
| Telefondistrikt, teledistrikt (1960-81, 1981-) | – | – | – | 12 | 10 | 10 | 10 | 10- |
| Postområden (1981-) | – | – | – | – | – | – | – | 194 |
| Teleområden (1981-87)[1] | – | – | – | – | – | – | – | 37 |
| Justeringsdistrikt | 63 | 62 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 |
| Besiktningsdistrikt för tryckkärl (-1979) | 8u | 8u | 8u | 8u | 8u | – | – | – |
| Besiktningsdistrikt vid tekniska inspektoratet/kontrollcentralen (1975-) | – | – | – | – | – | 9 | 9 | 10 |
| Småindustridistrikt, industridistrikt (1956-) | – | – | 13u | 13u | 15 | 11 | 11 | 11 |
| Distriktsförlikningsmän | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Folkhälsoinstitutets regionalinstitut (1971-) | – | – | – | – | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Centralflygstationer 81972-) | – | – | – | – | – | 7 | 7 | 7 |
| Bilbesiktningskontor (1968-) | – | – | – | – | – | 11 | 11 | 11 |
| Bilbesiktningsdistrikt, byrå (1929-68, 1968-) | 24 | 21 | 21 | 21 | 22 | 21 | 21 | 57 |

1. Teleområdena existerade under åren 1981-87. F om ändring av förordningen om post- och televerket (1086/1987) 37 § (som trädde i kraft 1.1.1988) omnämner istället för de tidigare teleområdena "lokala enheter för verksamheten".

| | (1940) | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lotsfördelning | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 11 |
| Sjöfartsdistrikt[1] | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 | 6 |
| Kolonisationsdistrikt (-1971) | 20 | 20u | 20 | 20 | 20 | – | – | – |
| Yrkesinspektionsdistrikt, arbetarskyddsdistrikt | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 11 | 11 | 11 |
| Folkförsörjningsdistrikt (1939-41) | 10 | – | – | – | – | – | – | – |
| Arbetskraftsdistrikt (1942-) | – | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 12 | 12 |
| Arbetsombudsmän, arbetsförmedlingsbyråer, arbetskraftsbyråer (1942-) | – | 55 | 55u | 165u | 170u | 155 | 156 | 169 |
| Yrkesvägledningsdistrikt (1960-75) | – | – | 11 | 11 | 11 | – | – | – |
| Inspektionsdistrikt för alkoholtillverkningen (1933-1967) | 4u | 4u | 4u | 4 | – | – | – | – |
| Lantbruksingenjörsdistrikt, lantbruksdistrikt | 9 | 11 | 11 | 13 | 13 | 19 | 19 | 19 |
| Stambokskonsulentdistrikt (1918-71) | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | – | – | – |
| Forstdistrikt | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| Revir | 87 | 88 | 80 | 68 | 48 | 43 | 30 | 27 |
| Fiskeridistrikt (1982-) | – | – | – | – | – | – | – | 11 |
| Lantmäterikontor | 9 | 9 | 9 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Lantmäteribyråer (1972-) | – | – | – | – | – | 35 | 35 | 39 |
| Vattendistrikt (1970-) (f.o.m. 1987 vatten- och miljödistrikt) | – | – | – | – | 13 | 13 | 13 | 13 |
| Väg- och vattenbyggnadsdistrikt | 9 | 11 | 12 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 |
| Totalt | 974u | 983u | 1183 | 1289 | 1135 | 1106 | 1087 | 1353 |

**Territorialkorporationer**

| | (1940) | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Städer | 38 | 35 | 41 | 46 | 50 | 63 | 84 | 94 |
| Köpingar | 27 | 28 | 26 | 24 | 28 | 22 | – | – |
| Områden med sammanträngd befolkning | 21 | – | – | – | – | – | – | – |
| Kommuner | 537 | 484 | 481 | 476 | 440 | 392 | 380 | 367 |
| Kommunalförbund | 36u | 180 | 195 | 264 | 307 | 384 | 393 | 389 |
| Stift | | | | | | | | |
| – Evangelisk-lutherska | 6 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| – Grekisk-ortodoxa | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 |

1. Inom sjöfartsdistrikten fanns år 1981 endast 11 tjänstemän (sjöfartsinspektörer jämte kontrosbiträden). Därtill fanns ytterligare 470 arvodesbefattningar (besiktningsmän, skeppsmätare, kompassgranskare o.a.).

| | (1940) | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pastorat, församlingar (territorialförsamlingar | | | | | | | | |
| Evangelisk-lutherska | 598 | 536 | 567 | 588 | 596 | 593 | 594 | 594 |
| Grekisk-ortodoxa | 34 | 32 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Totalt | 1363 | 1368 | 1413 | 1508 | 1534 | 1577 | 1572 | 1565 |

**Judiciella lokalorgan**

| | (1940) | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hovrätter | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 | 6 |
| Domsagor | 71 | 63 | 71 | 73 | 73 | 71 | 71 | 71 |
| Rådstuvurätter | 38 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 34 | 29 |
| Tingslag | 257 | 221 | 182 | 165 | 158 | 144 | 144 | 147 |
| Ägodelningsrätter, jorddomstolar | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| Vattendomstolar | – | – | – | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Länsrätter | – | – | 10 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| Totalt | 372 | 325 | 305 | 293 | 288 | 273 | 274 | 272 |

Också under efterkrigstiden har det inrättats ett drygt tiotal nya typer av distriktsorgan. Sålunda grundades småindustridistrikten[1] år 1956, länsskattebyråerna och skattedistrikten[2] år 1959, yrkesvägledningsdistrikten år 1960, länsbesiktningsmännen och besiktningsområdena år 1968, vattendistrikten[3] år 1970, regionallaboratorierna[4] år 1971, centralflygstationerna[5] och lantmäteridistrikten år 1972, besiktningsdistrikten vid tekniska inspektoratet[6] år 1975 (1968), postområdena och teleområdena år 1981 samt fiskeridistrikten[7] år 1982.

1. Kom.bet. 1974:14, kom.bet. 1978:42, Teollisuuspiirityöryhmän muistio 1980. Benämningen lydde till en början hantverks- och småindustrins konsulentdistrikt, fram till år 1971 småindustridistrikt och efter detta år har benämningen industridistrikt använts.

2. Verohallinto 1980.

3. Kom.bet. 1963:6, kom.bet. 1964:B 96, kom.bet. 1970:B 74, Lähdeoja 1970, 222-252, kom.bet. 1971:B 126, kom.bet. 1972:86, Rankamo-Voranen 1974, 40-42, Sartti 1982.

4. Kom.bet. 1969:B 77, kom.bet. 1974:91, Public Health Laboratory 1979.

5. Kaukamaa 1941, 36-37, Suvanto 1956, 51-55, Rankamo-Voranen 1974, 35-37, Suomen lentoasemat 1972-81.

6. Huhtala 1933, 52-57, Kauppa- ja teollisuusministeriö 1963, 208-210, kom.bet. 1973:126, 42-43, Teknillinen tarkastuslaitos 1982. Åren 1968-75 berkade ett temporärt tryckkärlsinspektorat som hade besiktningsdistrikt. Tekniska inspektoratet ändrade namn till Tekniska kontrollanstalten år 1985.

7. Kom.bet. 1898:4, 110-111, kom.bet. 1923:9, kom.bet. 1977:47, 163-166, Backström-Westerlund 1983, 15-19.

Det finns även ett antal statliga organ med underordnade enheter som inte upptagits i den ovanstående förteckningen. Då dessa enheters myndighetskaraktär är mindre framträdande har dessa inte uppmärksammats på samma systematiska sätt som övriga statliga organ.[1]

Från den föregående perioden[2] fanns länsstyrelserna, länsmansdistrikt, polisinrättningar, härad, skyddspolisens distrikt, gräns- och sjöbevakningssektionerna, militärdistrikten- och länen, distriktsläkare (indrogs år 1951), länsläkarbyråer (indrogs år 1970), distriktsdjurläkare (indrogs år 1971), samhälls- och socialvårdens inspektionsdistgrikt (indrogs år 1971), folkskolinspektionsdistrikt (indrogs år 1970), biblioteksinspektionsdistrikt (indrogs år 1970), landsarkiv, tullkammardistrikt, länsbyggnadskontor, opmsättningsskattebyråer, justeringsdistrikt, besiktningsdistrikt för tryckkärl (indrogs år 1975), distriktsförlikningsmän, lotsfördelningar, sjöfartsdistrikt, yrkesinspektionsdistrikt, arbetskraftsdistrikt, inspektionsdistrikt för alkoholtillverkningen, lantbruksingenjörsdistrikt, stambokskonsulentdistrikt, forstdistrikt, revir, lantmäterikontor samt väg- och vattenbyggnadsdistrikt.

Inrättandet av nya typer av statliga distriktsorgan ägde rum inom nästan samma sektorer som under perioden 1918-44. Dessa nyordningar har dels syftat till att stöda uppbyggandet av samhällets infrastruktur (småindustridistrikt, länsbesiktningsmän, vattendistrikt, centralflygstationer, besiktningsdistrikt vid tekniska inspektoratet), dels den samhälleliga omfördelningsmekanismen (skattebyråer- och skattedistrikt) och primärnäringarna (fiskeridistrikt). Inom sektorerna för bildning och social- och hälsovård skedde en reform vid 1970-talets inbrott då tidigare fristående verksamheter inom dessa sektorer samlades i de nya skol- samt social- och hälsovårdsavdelningarna vid länsstyrelsen.

---

1. Bland dylika enheter kan nämnas fyra viltforskningsstationer och elva fiskodlingsanstalter under Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, nio forskningsstationer under skogsforskningsinstitutet, tre regionalbyråer under Geologiska institutet, två regionalbyråer under Centralen för turistfrämjande, fyra träanskaffningsområden och sju torvdistrikt under Statens bränslecentral, en forskningsstation under Strålsäkerhetsinsatitutet, fem regionala verksamhetsställen under Statens datamaskinscentral, tre observatorier och fyra flygväderscentraler under metereologiska institutet, 14 regionala forskningsstationer och tre forskningsstationsgrupper under Lantbrukets forskningscentral, ett regionalt laboratorium under Statens veterinärmedicinska anstalt, tre regionalbyråer under Statens förplägnadscentral. Enligt den nya förordningen om forstförvaltningen (213/1987) är det möjligt att bilda parkområden under ledning av parkföreståndare för förvaltningen av de lagstadgade naturskyddsområdena. Därtill finns det bl.a. tre luftförsvarsområden, fyra kartverksenhetger, 17 fängelser, 21 högskolor och universitet. Förteckningen baserar sig på Valtion virastot ja laitokset år 1981 men är inte helt uttömmande.

2. För litteraturhänvisningar och uppgifter om namnbyten på statliga distriktsorgan, se avsnittet rörande perioden 1918-44.

Ifråga om tidsskillnaderna mellan ordnandet av centralförvaltningen och distriktsförvaltningen är huvudmönstret att en viss typ av distriktsorgan inrättats samtidigt som den motsvarande centrala instansen eller i tämligen omedelbar anslutning. I enstaka fall har dock tidsskillnaden varit stor. Tidsdifferenserna framgår ur den nedstående tablån;

*Tablå.* Tidsdifferensen mellan organiserandet av centraladministrationen och distriktsförvaltningen

| **Ordnandet av sektoradminstrationen på central nivå** | **Ordnandet av distriktsförvaltningen inom den motsvarande sektorn** | **Tidsskillnad** |
|---|---|---|
| - 1884 industristyrelsen | - 1956 småindustridistrikt | - 72 år |
| - 1942 centralisering av skatteförvaltningen till | - 1959 länsskattebyråer och skattedistrikt | - 17 år |
| - finansministeriet | | |
| - 1965 bilregistercentralen | - 1968 länsbesiktningsmän | - 3 år |
| - 1970 vattenstyrelsen | - 1970 vattendistrikt | 0 år |
| - 1970 folkhälsolaboratoriet | - 1971 regionallaboratorier | - 1 år |
| - 1972 luftfartsstyrelsen | - 1972 centralflygstationer | 0 år |
| - 1975 tekniska inspektoratet | - 1975 besiktningsdistrikt vid tekniska inspektoratet | 0 år |
| - 1918 fiskeristyrelsen | - 1982 fiskeridistrikt | - 64 år |

Under perioden 1940-85 har antalet SD-förvaltningsområden ökat på ett påtagligt sätt. Orsakerna till att denna ökning kunnat äga rum trots sammanläggningar av vissa typer av statliga distriktsorgan bör sökas dels i att en instansordning inom distriktsförvaltningen tagits i bruk i större omfattning under de senaste decennierna. Dels berör ökningen av antalet förvaltningsområden på inrättandet av flera nya typer av distriktsorgan.

Flera tidigare befintliga typer av statliga distriktsorgan har även erhållit ett utökat antal förvaltningsområden men tyngdpunkten i ökningen har inte legat på dessa. Å andra sidan har också vissa redan tidigare befintliga typer av statliga reducerat antalet förvaltningsområden som t.ex. ifråga om länsmansdistrikten och tullkammardistrikten.

Ifråga om fördelningen mellan SD-, TK- och JL-förvaltningsområdena inträffade följande förskjutningar under perioden 1940-85: andelen SD-förvaltningsområden ökade i ett första skede från 36 % år 1940 till 42 % år 1965. Till följd av sammanläggningarna under 1970-talet nedgick därefter andelen något för att igen stiga till 42 % i mitten av 1980-talet. Andelen TK-förvaltningsområden har hållit sig kring hälften medan andelen JL-förvaltningsområden minskat från en sjundedel till mindre än en tiondedel.

Fördelningen av förvaltningsområden mellan SD-, TK- och JL-kategorierna under perioden 1940-85 framgår ur tabellen;

| År | Kategorier | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SD | | TK | | JL | | |
| | n | % | n | % | n | % | Totalantal |
| 1940 | 974 | 36 | 1363 | 50 | 372 | 14 | 2709 |
| 1950 | 983 | 37 | 1368 | 51 | 325 | 12 | 2676 |
| 1960 | 1183 | 41 | 1413 | 49 | 305 | 11 | 2901 |
| 1965 | 1289 | 42 | 1508 | 49 | 293 | 9 | 3090 |
| 1970 | 1135 | 38 | 1534 | 52 | 288 | 10 | 2957 |
| 1975 | 1106 | 37 | 1577 | 53 | 273 | 9 | 2956 |
| 1980 | 1087 | 37 | 1572 | 54 | 274 | 9 | 2933 |
| 1985 | 1353 | 42 | 1565 | 49 | 272 | 9 | 3190 |

För tillväxten av förvaltningsområden under perioden 1940-85 gäller följande index: SD 1.4, TK 1.1 och JL -0.8.

Tillkomsten av nya typer av statliga distriktsorgan bör ses mot bakgrunden av den långsiktiga organisationsdifferentieringen inom centralförvaltningen. Denna har inneburit dels en förgrening av befintliga centrala myndigheter och dels grundandet av helt nya centrala myndigheter och denna expansion har ytterligare kompletterats med nyetableringar och formförskjutningar inom den statliga distriktsförvaltningen. Något omedelbart samband mellan organisationsdifferentieringen inom centralförvaltningen och distriktsförvaltningen finns det emellertid inte, vilket framgår av följande sammanställning över förvaltningen i dess helhet(n);[1]

| Typ av institution | År | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1920 | 1930 | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
| Ministerier | 10 | 11 | 12 | 11 | 11 | 12 | 12 | 12 | 13 |
| – avdelningar | | | | 39 | 41 | 54 | 60 | 58 | 61 |
| – byråer | | | | 57 | 60 | 104 | 120 | 166 | 184 |
| Centrala ämbetsverk | 16 | 12 | 11 | 12 | 13 | 18 | 20 | 20 | 20 |
| – avdelningar | | | | 60 | 60 | 80 | 99 | 106 | 91 |
| – byråer | | | 21 | 65 | 172 | 221 | 270 | 291 | 280 |
| Övriga centrala verk | 19 | 21 | 26 | 29 | 30 | 44 | 51 | 68 | 79 |
| Statliga distriktsorgan | | | | | | | | | |
| – typer | 25 | 34 | 38 | 41 | 46 | 40 | 39 | 39 | 41 |
| –förvaltningsområden | 818 | 904 | 974 | 983 | 1183 | 1135 | 1106 | 1087 | 1353 |

1. Uppgifterna i tabellen är sammanställda från olika håll, varför beräkningsgrunderna något kunnat variera. Siffrorna är därför att uppfatta som riktningsgivande.

På basen av sifferuppgifterna i sammanställningen kan följane iakttagelser göras;

- under perioden 1920-40 då antalet centrala ämbetsverk nedgick ökade såväl antalet typer av statliga distriktsorgan som antalet förvaltningsområden. Då antalet centrala ämbetsverk under perioden 1950-60 förblev oförändrat ökade likaså igen både antalet typer av statliga distriktsorgan som antalet förvaltningsområden
- under perioden 1960-75 då antalet centrala ämbetsverk ökade nedgick antalet typer av statliga distriktsorgan något medan antalet förvaltningsområden likaså något minskade eller förblev oförändrat. Under perioden 1980-85 då antalet centrala ämbetsverk varit konstant har såväl typerna av statliga distriktssorgan som antalet förvaltningsområden igen ökat
- under perioden 1940-75 då antalet centrala ämbetsverk ökade så steg även antalet förvaltningsområden samtidigt som antalet typer av distrikt med undantag för en kulmination åren kring år 1960 förblev oförändrat.

Utgående från dessa iakttagelser förefaller det därför som det inte skulle finnas något direkt tidsmässigt samband mellan grundandet av en centralinstans och skapandet av en distriktsorganisations under denna. Man kunde tänka sig att grundandet av en ny centralinstans skulle skapa ett tämligen omedelbart behov också av en underordnad distriktsförvaltning. Sammanställningen tyder dock på att organisationsåtgärderna inom centralförvaltningen och distriktsförvaltningen skett närmast omväxlande d.v.s. så att utbyggnaden ägt rum turvis. Då distriktsförvaltningen expanderat har centralförvaltningen tenderad kvarstå oförändrad och tvärtom. Detta tyder igen på att utbyggnadsåtgärderna kunna vara alternativa så att en reducering av de centrala instanserna genomförts medvetet i syftet att förskjuta tyngdpunkten mot distriktsförvaltningen. Ett mönster av detta slag präglar med vissa smärre fluktuationer perioden 1920-60. Under perioden 1960-85 kan expansionen bland de centrala ämbetsverken på motsvarande sätt indikera en balansmodifiering i central riktning eftersom trenden beträffande antalet typer av statliga distrikt och antalet förvaltningsområden med undantag för 1980-talet varit något vikande.

## 2.5. Övrigt

De övriga lokala administrativa institutionerna kan i stora drag delas in dels i lokala organ tillhörande s.k. självständiga offentligrättsliga anstalter eller anstaltslikande inrättningar och dels i offentligrättsliga föreningar eller likartade organ.[1]

Vad det beträffar anstalternas och de anstaltliknande inrättningarnas lokalorgan illustreras utvecklingen under hundraårsperioden 1840-1940 av följande uppgifter;

| Lokala organ | 1840 | 1870 | 1890 | 1910 | 1920 | 1930 | 1940 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Finlands Riksbanks/ Finlands Banks filialkontor | 3 | 10 | 12 | 14 | 13 | 13 | 13 |
| Länskogsnämnd/skogsvårdsnämnd | – | – | – | – | 8 | 18 | 28 |
| Skyddskårsdistrikt | – | – | – | – | – | 16 | 34 |
| Statens spannmålsförråds lokala förrådspunkter | – | – | – | – | – | 1 | 4 |
| Försäkringsdistrikt för folkpensioneringen | – | – | – | – | – | – | 324 |
| Inspektionsdistrikt för folkpensioneringen | – | – | – | – | – | – | 6 |
| Sa[2] | 3 | 10 | 12 | 14 | 21 | 48 | 409 |

Som det frmgår ur tabellen utgjorde Finlands Banks filialkontor länge den enda formen av lokalorgan av detta slag. Under första republikens tid tillkom dock vissa nya former varvid särskilt Folkpensionsanstaltens distrikt var ägnade att öka antalet enheter.

Den motsvarande utvecklingen under andra republikens tid illustreras av följande sammanställning;

1. I den indelning som tillämpas här finns det vissa institutioner som i formellt hänseende utgör unndantag. Sålunda har Skyddskåren i detta sammanhang betraktats som en slags de facto-anstalt trots att den utgående från formella kriterier närmast hade karaktären av en offentligrättslig förening. Likaså hade länsskogsnämnderna-skogsvårdsnämnder särskilt under de första decennierna en framtoning som offentligrättslig förening.

2. Postbanken hade under denna tidsperiod ännu inte s.k. egna kontor. Antalet postexpeditioner som utförde uppgifter för Postbanken (eg. Postsparbanken) uppgick år 1890 till 274, år 1910 till 860, år 1920 till 1000, år 1930 till 1173 och år 1940 till 1213.

| Lokala organ | (1940) | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Skogsvårdsnämnd/ distriktsskogsnämnd[1] | 28 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 19 |
| YLE-verksamhetsregioner | – | – | – | – | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Skyddskårsdistrikt | 34 | – | – | – | – | – | – | – |
| Försäkringsdistrikt för folkpensioneringen[2] | 324 | 267 | 291 | 239 | 211 | – | – | – |
| Inspektionsdistrikt för folkpensioneringen | 6 | 6 | 17 | 11 | 11 | – | – | – |
| Försäkringsdistrikt för sjukpensioneringen | – | – | – | 205 | 204 | – | – | – |
| Sjukförsäkringskretssar | – | – | – | 5 | 5 | – | – | – |
| Sammanslagna försäkringsdistrikt | – | – | – | – | – | 203 | 204 | 206 |
| FPA-försäkringskretsar | – | – | – | – | – | 5 | 5 | 5 |
| Finlands Banks filialkontor | 13 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| Postbankens lokalorgan[3] | – | 3 | 9 | 13 | 13 | 23 | 30 | 48 |
| Statens spannmålsförråds lokala förrådspunkter | 4 | 5 | 11 | 14 | 14 | 14 | 16 | 20 |
| Institutet för arbetshygiens lokalorgan | – | – | – | – | – | – | 6 | 6 |
| Sa | 409 | 311 | 358 | 517 | 497 | 284 | 301 | 326 |

Dessa uppgifter visar dels att det under den andra republikens tid tillkommit några nya typer av lokalorgan och dels att det inom Folkpensionsanstaltens lokalorganisation ägt rum olika omställningar. De viktigaste förändringarna beträffande Folkpensionsanstalten var att det

1. Dessa organ kallades åren 1917-28 för länsskogsnämnder, därefter skogsvårdsnämnder, från år 1967 för distriktsskogsnämnder och från år 1987 skogsnämnder

2. Vid försäkringsdistrikten för folkpensioneringen och försäkringsdistrikten för sjukpensioneringen fanns år 1965 229 filialbyråer och lokala mottagningsställen och antalet dylika steg till 276 år 1970. Även om dess sorterade under såväl folkpensions- som sjukförsäkringsförvaltningen verkade dessa filalbyråer och lokala mottagningsställen mestadels i samma fysiska lokaliteter. För åren 1940, 1950 och 1960 har motsvarande uppgifter inte varit tillgängliga men antalet torde ha uppgått till omkring 150 vid ingången till 1960-talet.

Antalet filialbyråer och lokala mottagningsställen under de sammanslagna försäkringsdistrikten var år 1975, 248, år 1980 242 och år 1985 243.

3. Med Postbankens lokala organ avses här Postbankens s.k. egna kontor. Utöver dessa har det under ett sekel funnits postexpeditioner som utfört uppgifter för postbanken. Dessa uppgick år 1950 till 1747, år 1960 till 2277, år 1965 till 2578, år 1970 till 2931, år 1975 till 3132, år 1980 till 3233 och år 1985 till 3204. Postbanken har sedermera omorganiserats till aktiebolag.

1963 tillkom särskilda försäkringsdistrikt för sjukförsäkringen och att dessa år 1974 sammanlades med försäkringsdistrikten för folkpensioneringen. År 1974 grundades likaså de försäkringskretsar som ersatte de tidigare inspektionsdistrikten. Trots att antalet lokala enheter varierat och uppgick till 325 år 1985 (mot 409 år 1940) är det befogat att säga att det ägt rum en betydande expansion ifråga om dessa lokalorgan. Även om antalet lokala enheter inte ökat har det utan tvekan nämligen skett en stark konsolidering av Folkpensionsanstaltens lokala organ.

Ifråga om de offentligrättsliga föreningarna eller liknande organ har det inte varit möjligt att sammanställa några motsvarande tidsserier. Det kan dock nämnas att det i den s.k. MOF-samlingen vid Åbo Akademis Rättsvetenskapliga institution finns uppgifter om 67 arbetslöshetskassor, 2826 fiskelag, 122 fiskevårdssammnaslutningar, fiskeområden, sex flottningsföreningar, 100-150 dikningsbolag och bolag för vattenståndsreglering per år, 54 renbeteslag, 297 jaktvårdsföreningar, 14 jaktvårdsdistrikt, omkring 33000 väglag, strandlag, 150000-450000 samfälligheter, 384 skogsvårdsföreningar, 21 handelskammare, 128 samfällda skogar, 130-140 religionssamfund- och församlingar, 15 Finlands Röda Kors-distrikt, 17 studentkårer, 15 studentnationer o.a.

## 3. Centrala utvecklingsdrag

### 3.1. De lokala administrativa institutionerna

#### 3.1.1. Grundtyperna

Antalet typer av lokala administrativa institutioner uppgick i medlet av 1600-talet till 17. Därefter skedde en successiv ökning under 1700- och 1800-talen så att en fördubbling av antalet till 33 inträffat fram till år 1910. Under den första republikens tid skedde ytterligare en utökning så att antalet typer år 1940 steg till 54. En kulminationspunkt utgjorde året 1965 då antalet uppgick till 62 varefter en mindre nedgång gjort sig gällande som reducerat antalet till 57 år 1985. Utvecklingen framgår av tabellen på följande sida.

För hela perioden 1650-1985 gäller tillväxtindexet 3.4. Inom de olika grundtyperna har tillväxten dock inte varit jämn utan haft en klar tyngdpunkt på de statliga distriktsorganen. För dessa gäller över perioden tillväxtindexet 8.2. För antalet typer av territorialkorporationer och de judiciella lokalorganen är de motsvarande tillväxtindexen inte större än 1.5 respekti-ve 1.2. Dess långsiktiga utvecklingslinjer har igen fått bestämda konsekvenser för

| År | Kategorier (n) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | SD | TK | JL | Totalantal |
| 1650 | 5 | 6 | 6 | 17 |
| 1750 | 10 | 5 | 7 | 22 |
| 1800 | 9 | 6 | 7 | 22 |
| 1840 | 10 | 5 | 8 | 22 |
| 1870 | 17 | 7 | 5 | 29 |
| 1890 | 19 | 7 | 5 | 31 |
| 1910 | 21 | 7 | 5 | 33 |
| 1920 | 25 | 9 | 5 | 39 |
| 1930 | 34 | 10 | 5 | 49 |
| 1940 | 38 | 11 | 5 | 54 |
| 1950 | 41 | 10 | 5 | 56 |
| 1960 | 46 | 10 | 6 | 60 |
| 1965 | 45 | 10 | 7 | 62 |
| 1970 | 40 | 10 | 7 | 57 |
| 1975 | 39 | 10 | 7 | 56 |
| 1980 | 39 | 9 | 7 | 55 |
| 1985 | 41 | 9 | 7 | 57 |

fördelningen mellan grundtyperna. Andelen typer av statliga distriktsorgan ökade sålunda från omkring en tredjedel i medlet av 1600-talet till över hälften under senare delen av 1800-talet. Under 1900-talet har andelen motsvarat två tredjedelar eller mera. På motsvarande sätt var andelen territorialkorporationer i medlet av 1600-talet en tredjedel. Därefter nedgick andelen och motsvarade under 1700- och 1800-talen omkring en knapp fjärdedel. Under 1900-talet har andelen ytterligare nedgått till först en femtedel och senare en sjundedel. Minskningen av andelen typer av judiciella lokalorgan har emellertid varit ännu påtagligare. Från medlet av 1600-talet till mitten av 1800-talet motsvarade andelen en tredjedel och nedgick därefter till en drygt tiondedel under 1900-talet. Från att det i mitten av 1600-talet rådde en jämvikt mellan andelarna typer av statliga distriktsorgan, territorialkorporationer och judiciella lokalorgan har den långsiktiga utvecklingen således inneburit att en klar merpart kommit att utgöras av statliga distriktsorgan.

Ännu år 1840- närmare två sekel efter undersökningsperiodens början fanns det tio typer av statliga distriktsorgan, fem typer av territorialkorporationer och åtta typer av judiciella lokalorgan. Efter denna tidpunkt har det skett en kontinuerlig utbyggnad av de statliga distriktsorganen som ett led i den i det närmast obrutna ökningen av statens specifika vikt. Också i denna utvecklingen avspeglas sålunda uppbyggnaden av hierarkisk statsbyråkrati och framväxten av den moderna rättsstaten.

### 3.1.2. Förekomsten av förvaltningsområden

Totalantalet förvaltningsområden utgjorde omkring femhundra i medlet av 1600-talet och en successiv ökning gjorde sig därefter gällande som innebar en fördubbling till omkring tusen förvaltningsområden vid den svenska tidens slut. Också under autonomins tid ägde en dylik motsvarande fördubbling rum så att totalantalet vid den första republikens inträde uppgick till drygt tvåtusen. Ökningen fram till 1940-talet var stadig och kontinuerlig men till följd av landavträdelserna minskade totalantalet förvaltningsområden något även om ökningstrenden som sådan inte upphävdes. År 1960 fanns det drygt tretusen enheter, vilket motsvarade antalet år 1940. Under de tre sista decennierna har antalet ytterligare stigit och uppgått till omkring tre och ett halvt tusen trots att det funnits strävanden till rationaliseringar. För perioden 1650-1985 gäller tillväxtindexet 6.8.

Ifråga om antalet förvaltningsområden är bilden annorlunda än ifråga om antalet typer av lokala administrativa institutioner eftersom den dominerande kategorin genomgående utgjorts av territorialkorporationer och inte av statliga distriktsorgan. Fördelningen framgår av den nedanstående tabellen;

Antalet förvaltningsområden åren 1650-1985 enligt fördedlning på grundtyper

| År | Kategorier | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SD | | TK | | JL | | |
| | n | % | n | % | n | % | Totalantal |
| 1650 | 37 | 7 | 390 | 74 | 100 | 19 | 527 |
| 1750 | 164 | 19 | 550 | 64 | 140 | 16 | 854 |
| 1800 | 260 | 23 | 690 | 62 | 160 | 14 | 1110 |
| 1840 | 349 | 29 | 600 | 50 | 250 | 21 | 1199 |
| 1870 | 554 | 30 | 960 | 53 | 308 | 17 | 1822 |
| 1890 | 586 | 29 | 1101 | 55 | 323 | 16 | 2010 |
| 1910 | 732 | 33 | 1160 | 52 | 337 | 15 | 2229 |
| 1920 | 818 | 35 | 1204 | 51 | 336 | 14 | 2358 |
| 1930 | 904 | 35 | 1315 | 51 | 361 | 14 | 2580 |
| 1940 | 974 | 36 | 1363 | 50 | 372 | 14 | 2709 |
| 1950 | 983 | 37 | 1368 | 51 | 325 | 12 | 2676 |
| 1960 | 1183 | 41 | 1413 | 49 | 305 | 11 | 2901 |
| 1965 | 1289 | 42 | 1508 | 49 | 293 | 9 | 3090 |
| 1970 | 1135 | 38 | 1534 | 52 | 288 | 10 | 2957 |
| 1975 | 1106 | 37 | 1577 | 53 | 273 | 9 | 2956 |
| 1980 | 1087 | 37 | 1572 | 54 | 274 | 9 | 2933 |
| 1985 | 1353 | 42 | 1565 | 49 | 272 | 9 | 3190 |

Andelen förvaltningsområden för territorialkorporationer motsvarade vid 1600-talets mitt tre fjärdedelar men nedgick redan under århundradets sista decennier till omkring två tredjedelar. Sedan medlet av 1800-talet har andelen konstant hållit sig kring hälften. Andelen förvaltningsområden för statliga distriktsorgan var i medlet av 1600-talet helt anspråkslös och utgjorde mindre än en tiondel. Andelen steg dock därefter och motsvarade vid 1600-talets slut och under 1700-talet omkring en femtedel. Under 1800- och 1900-talen har andelen successivt stigit (med undantag för en mindre tillbakagång under 1970-talet) till omkring fyra tiondedelar. Andelen för de judiciella lokalorganens förvaltningsområden utgjorde i medlet av 1600-talet en femtedel och nedgick därefter för att närmare en trehundraårsperiod motsvara i stort sett en sjundedel (undersökningsåret 1840 dock en femtedel). Under de sista decennierna har andelen motsvarat en tiondedel.

Utvecklingen för hela perioden belyses av tillväxtindexen: SD-enheterna 36.6, TK-enheterna 4.0 och JL-enheterna 2.7.

## 3.2. Statliga distriktsorgan

### 3.2.1. Formförskjutningar

Som det framgått av de föregående avsnitten har den långsiktiga **kvantitativa utvecklingens** tyngdpunkt klart legat på de statliga distriktsorganen. Under perioden 1650-1985 har antalet typer av statliga distriktsorgan – med beaktande av de olika inträffade formförskjutningarna – ökat från fem till 41 medan antalet förvaltningsområden ökat från 37 till 1353. Också typerna av territorialkorporationer och dessas förvaltningsområden har i likhet med de judiciella lokalorganen ökat men tillväxten har i dessa fall varit klart mindre.

Parallellt med denna tillväxt hos de statliga distriktsorganen har det även inträffat olika formförskjuntingar som kontinuerligt modifierat de enskilda lokala administrativa institutionerna. Dessa framgår översiktlig av nedanstående tabell som registrerar modifieringarna enligt tidsperiod;

Formförskjutningar hos de statliga distriktsorgan (sifferuppgifterna avser antal)

| Tidsperiod | Nyetableringar | Indragningar | Ombildningar |
|---|---|---|---|
| Den svenska tiden (1650-1809) | 11 | 2 | – |
| Autonomins tid (1809-1917) | 13 | 1 | – |
| Den första republikens tid (1917-44) | 21 | – | 2 |
| Den andra republikens tid (1944-) | 20 | 3 | 16 |

Av uppgifterna framgår att nyetableringar av statliga distriktsorgan skett i ansenlig skala under varje av de fyra underperioderna. Tyngdpunkten ligger dock klart på den första och den andra republikens tid. Indragningarna är väsentligt färre (totalt sex) än ombildningarna (totalt 16) men bägge har tyngdpunkten på den andra republikens tid.

Då det redan tidigare redogjorts för nyetableringarna i de föregående avsnitten kan dessa förbigås här. Som det framgår av tabellen har de direkta indragningarna varait få. Dessa utgörs av;

- bergmästardistrikten åren 1641-51
- provincialschäfrarna åren 1739-65
- bergsdistrikten åren 1858-71
- stambokskonsulentdistrikten åren 1918-71
- inspektionsdistrikten för alkoholtillverkningen 1932-68
- distriktsläkarna åren 1939-51

Dessa statliga distriktsorgan har indragits utan att den ifrågavarande förvaltningsverksamheten fått någon direkt fortsättning i form av något annat statligt distriktsorgan. I detta avseende skiljer sig dessa från ombildningarna som utmärks av att den ifrågavarande förvaltningsverksamheten direkt fått en fortsättning förnyad form. Det kan noteras att ett gemensamt drag hos flera av de indragna statliga distriktsorganen varit deras anknytning till näringarna och produktionen.

I några fall har det inträffat att statliga distriktsorgan omformats till distriktsorgan av modifierad typ. I dessa fall har den centrala ledningen anförtrotts åt en ny central instans medan de ifrågavarande distriktsorganens benämning förändrats i enlighet med den nya centrala instansens benämning. Dylika omformningar har skett i följande fall;

| | |
|---|---|
| – folkförsörjningsdistrikt (1939-42) | –> arbetskraftsdistrikt |
| – lantbruksingenjörsdistrikt (1885-1970) | –> vattendistrikt |
| – kolonisationsdistrikt (1919-71) | –> lantbruksdistrikt |
| – justeringsdistrikten (1736-1975) | –> tekniska inspektoratets besiktningsdistrikt |
| – besiktningsdistrikt för landångpannor (1926-75) | –> tekniska inspektorates besiktningsdistrikt |
| – vattendistrikt (1970-87) | –> vatten- och miljödistrikt |

Ur förteckningen framgår att dessa omformningarna haft en tidsmässig koncentration till förra hälften av 1970-talet. Dessa omformningar har anslutit sig närmast till regleringen av den samhälleliga infrastrukturen och arbetskraften.

I viss utsträckning har även sammanläggningar av statliga distriktsorgan förekommit. I dessa fall har en tidigare fristående distriktsorgan förenats organisatoriskt med någon annan typ av statligt distriktsorgan. Dylika sammanläggningar har skett i följande fall;

- distriktsinspektörerna för folkskolorna på landet (1884-1970) –> länsstyrelsens skolavdelning
- biblioteksinspektionsdistrikten (1929-70) –> länsstyrelsens skolavdelning
- fattig-, samhälls- och socialvårdens inspektionsdistrikt (1902-71) –> länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning
- provinsial-/ länsläkarna (1749-1971) –> länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning
- läns-/ distriktsdjurläkarna (1868-1971) –> länsstyrelsens social- och –> hälsovårdsavdelning
- yrkesvägledningsdistrikten (1960-73) –> arbetskraftsdistrikten
- omsättningsskattebyrå (1941-88) –> länsskatteverk

Ur förteckningen framgår att sammanläggningarna av statliga distriktsorgan haft en koncentration till förra hälften av 1970-talet. Sammanläggningsobjektet har i fyra av fem fall utgjorts av länsstyrelsen.

Bland omformningarna bör även de många modifieringar som gjort inom järnvägs-samt post- och teleförvaltningen nämnas. Under perioden 1905-22 fanns det enhetliga järnvägsdistrikt. Under perioden 1922-84 utnyttjades däremot särskilda s.k. kassörsdistrikt/ekonomisektioner/ekonomidistrikt, depotsektioner/förrådsdistrikt, baningenjörsdistrikt och maskindistrikt. År 1985 övergick man emellertid igen till enhetliga järnvägsdistrikt. Också post- och teleförvaltningen har prövat olika modeller. Postdistrikten modifieras till post- och telegrafdistrikt under perioden 1927-60, under perioden 1938-60 fanns det särskilda telegraf- och telefondistrikt och under perioden 1960-81 telefondistrikt. År 1981 övergick man till ett system med särskilda postdistrikt (jämte postområden) och teledistrikt (jämte teleområden).

I ett flertal fall har benämningen på befintliga distriktsorgan ändrats även om institutionen fortbestått. Dylika benämningsförändringar har ibland indikerat policyförändringar i likhet med ändringen av landshövdingarnas benämning till guvernörer år 1837 och guvernörsbenämningens ändring till landshövding år 1917. Ett något senare exempel utgörs av att benämningen fattigvårdens inspektionsdistrikt år 1936 ändrades till samhällsvårdens inspektionsdistrikt.

### 3.2.2. Förekomsten av underdistrikt

Med termen underdistrikt avses sådana organ som underlyder något statligt distriktsorgan och uppvisar sådana formdrag att de som administrativa institutioner i väsentlig mån kan anses motsvara de överordnade statliga distriktsorganen. I detta avsnitt tecknas en översiktlig bild av hur antalet typer och underdistrikt förhållit sig till de överordnade statliga distriktsorganen.

Fenomenet med underdistrikt är inte nytt, redan under 1600-talet infördes i vissa fall en instansordning med överordnade och underordnade statliga distriktsorgan. Det är emellertid i huvudsak under Finlands självständighetstid som nya typer av underdistrikt inrättats. Detta framgår av nedanstående tablå som upptar tidpunkterna för tillkomsten av dessa underdistrikt;

| | |
|---|---|
| – 1600-talets senare hälft | * län<br>härad<br>länsmansdistrikt<br>f.o.m. år 1816 polisinrättningar |
| – 1859 | * forststyrelsens inspektionsdistrikt<br>revir |
| – år 1932 | * militärlän<br>militärdistrikt |
| – år 19412 | * arbetskraftsdistrikt<br>arbetskraftsbyråer |
| – år 1959 | * länsskattebyråer<br>skattebyråer |
| – år 1968 | * länsbesiktningskontor<br>besiktningsdistrikt |
| – år 1972 | * lantmäterikontor<br>lantmäteribyråer |
| – 1981 | * postdistrikt<br>postområden |
| – 1981 | * teledistrikt<br>teleområden |

Typerna av underdistrikt har genomgående haft ett begränsat antal. På lång sikt har dock typerna av underdistrikt successivt ökat, särskilt under de fyra sista decennierna. Den nedanstående tabellen innehåller uppgifter om fördelningen mellan dels antalet typer av underordnade distrikt, dels överordnade distrikt och dels övriga distrikt(n);

| År | Underordnade | Överordnade | Övriga |
|---|---|---|---|
| 1650 | 2 | 2 | 1 |
| 1750 | 2 | 2 | 6 |
| 1800 | 2 | 2 | 5 |
| 1840 | 3 | 2 | 5 |
| 1870 | 4 | 3 | 10 |
| 1890 | 4 | 3 | 12 |
| 1910 | 4 | 3 | 14 |
| 1920 | 4 | 3 | 18 |
| 1930 | 4 | 3 | 27 |
| 1940 | 5 | 4 | 29 |
| 1950 | 6 | 4 | 31 |
| 1960 | 7 | 5 | 34 |
| 1965 | 7 | 5 | 33 |
| 1970 | 8 | 6 | 26 |
| 1975 | 9 | 7 | 23 |
| 1980 | 9 | 7 | 23 |
| 1985 | 11 | 9 | 21 |

Sifferserierna rörande antalet typer av såväl underordnade distrikt som överordnade distrikt påminner naturligt nog om varandra: de förra har ökat från två vid mitten av 1600-talet till elva år 1985 och de senare från två till nio under samma tid. Kategorin övriga förvaltningsdistrikt d.v.s. de som inte fungerat som vare sig överordnat eller underordnat distriktsorgan har under nästan hela perioden utgjort ett överväldigande flertal. Under efterkrigstiden har det i varje fall inträffat en fördubbling i antalet typer av såväl underdistrikt som distrikt i överordnad ställning. Den omständigheten att totalantalet typer av statliga distriktsorgan tenderat ha en relativt stor omfattning trots reduceringarna och reduceringssträvandena kan därför åtminstone i viss utsträckning återföras till att de administrativa rationaliseringarna gått ut på att lägga statliga förvaltningsdistrikt i skikt på varandra.

Beträffande fördelningen av antalet förvaltningsområden som hänför sig till underordnade distrikten respektive de övriga distrikten framträder följande bild (nästa sida):

Dessa siffror ger vid handen att underdistrikten över hela perioden 1650-85 genomgående utgjort merparten av samtliga distrikt. Den långsiktiga trenden har inneburit att andelen underdistrikt successivt minskade från omkring 80 % under 1700-talet till omkring 50 % under 1930- och 1940-talen. Därefter kom den efterkrigstida förvaltningsexpansionen att att ge utfall också ifråga om underdistrikten så att deras andel igen ökat från omkring 60 % år 1960 till närmare 80 % år 1985.

| År | Totalantalet statliga förvaltningsdistrikt (n) | Antalet underdistrikt Andel | % |
|---|---|---|---|
| 1650 | 37 | 20 | 54 |
| 1750 | 164 | 133 | 81 |
| 1800 | 261 | 201 | 77 |
| 1840 | 349 | 259 | 74 |
| 1870 | 554 | 355 | 64 |
| 1890 | 586 | 367 | 63 |
| 1910 | 732 | 418 | 57 |
| 1920 | 818 | 450 | 55 |
| 1930 | 904 | 452 | 50 |
| 1940 | 974 | 485 | 50 |
| 1950 | 983 | 526 | 54 |
| 1960 | 1183 | 706 | 60 |
| 1965 | 1289 | 804 | 62 |
| 1970 | 1135 | 784 | 69 |
| 1975 | 1106 | 809 | 73 |
| 1980 | 1087 | 795 | 73 |
| 1985 | 1353 | 1069 | 79 |

### 3.3. Landshövdingen/guvernören/länsstyrelsen och de lokala adminstrativa institutionerna

Avsikten med detta avsnitt är att översiktligt belysa landshövdingens/länsstyrelsens position i de lokala administrativa institutionernas totalitet. I de förvaltningsrättsliga och rättshistoriska kommentarerna har landshövdingen/länsstyrelsen beskrivits som den ur ett historiskt perspektiv centrala lokalinstitutionen. Även om denna beskrivning inte saknar reellt underlag skall det här pekas på att landshövdingen/länsstyrelsen redan tidigt i sin egenskap av administrativ knutpunkt utgjorde endast en institution i ett jämförelsevis vittförgrenat och omfattande nätverk av lokala förvaltningsorgan. Detta framgår av nedanstående sammanställning som innefattar sifferuppgifter om antalet landshövdingar/guvernörer/länsstyrelser i relation till antalet förvaltningsområden inom grundtyperna av lokala administrativa institutioner.

Relationen mellan antalet landshövdingar/guvernörer/länsstyrelser och antalet förvaltningsområden inom grundtyperna

| År | landshövdingar/ länsstyrelser (n) | SD | TK | JL | Tot. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1650 | 5 | 7 | 76 | 20 | 103 |
| 1750 | 4 | 41 | 93 | 35 | 169 |
| 1800 | 6 | 43 | 82 | 27 | 152 |
| 1840 | 8 | 69 | 120 | 39 | 228 |
| 1890 | 8 | 73 | 138 | 40 | 251 |
| 1910 | 8 | 92 | 145 | 42 | 278 |
| 1920 | 9 | 91 | 134 | 37 | 262 |
| 1930 | 9 | 100 | 146 | 40 | 287 |
| 1940 | 10 | 97 | 136 | 37 | 271 |
| 1950 | 10 | 98 | 137 | 33 | 268 |
| 1960 | 12 | 99 | 118 | 25 | 242 |
| 1965 | 12 | 107 | 126 | 24 | 258 |
| 1970 | 12 | 95 | 128 | 24 | 247 |
| 1975 | 12 | 92 | 131 | 23 | 246 |
| 1980 | 12 | 91 | 131 | 23 | 245 |
| 1985 | 12 | 113 | 130 | 23 | 266 |

Uppgifterna ger vid handen att det över tiden i genomsnitt gått omkring 100-300 övriga lokala förvaltningsområden på varje enskild landshövding/guvernör/länsstyrelse. För perioden 1650-1840 var denna siffra omkring 150 men steg kraftigt från och med 1870-talet till om-kring 250-300. Inom de olika grundtyperna finns bestämda skillnader så att siffran för statliga distriktsorgan med vissa avbrott ständigt ökat. Antalet territorialkorporationer ökade likaså stadigt fram tillslutet av den första republikens tid varefter en viss nedgång inträffat. Ett motsvarande mönster finns även ifråga om de judiciella lokalorganen även om den relativa minskningen under den andra republikens tid varit mer påtaglig för dessa än vad fallet varit med territorialkorporationerna. I nedanstående tabell ingår medeltalen för de fyra angivna tidsperioderna som illustrerar dessa förskjutningar;

Relationen mellan antalet landshövdingar/guvernörer/länsstyrelser och det genomsnittliga antalet förvaltningsområden för grundtyperna

| Tids-period | Landshövdingar/ länsstyrelser | SD | TK | JL | Tot. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1650-1840 | 6 | 34 | 82 | 28 | 144 |
| 1870-1910 | 8 | 78 | 134 | 40 | 252 |
| 1920-1940 | 9 | 96 | 139 | 38 | 273 |
| 1950-1985 | 12 | 99 | 129 | 25 | 253 |

Sifferuppgifterna visar hur den tidsmässiga skillnaden klart är lokaliserad till perioden mellan åren 1840 och 1870. Mellan perioden före dessa år och perioderna efter finns en tydligt iakttagbar differens i relationstalen där siffrorna för de tre sista tidsperioderna sinsemellan är mer likartade än ifråga om perioden 1650-1840.

De sifferuppgifter som återgetts ovan har rört relationen mellan landshövdingen/guvernören/länsstyrelsen och förvaltningsområdena hos de fyra grundtyperna. Även om detta gett en helhetsbild är det skäl att göra en fördjupning på denna punkt. Det är tydligt att landshövdingens/guvernörens/länsstyrelsens relationer till en stor del av de lokala administrativa institutionerna varit och är mycket marginell. Å andra sidan har det också funnits en uppsättning lokala administrativa institutioner som haft någon särskilt specificerad relation till landshövdingen/guvenören/länsstyrelsen och som därför kan gestaltas som en grupp för sig. Basen för detta är främst 1894 års guvernörsinstruktion samt 1937 och 1955 års länsstyrelseförordningar som innehåller uppgifter om vissa lokala förvaltningsorgan som i ett eller annat avseende stått under länsstyrelsens överinseende.[1] Dessa utgörs av följande fyra grupper;

1) vissa statliga distriktsorgan som varit "omedelbart underlydande" länsstyrelsen eller "underställda" denna. Dessa utgörs av härad, länsmansdistrikt och från och med år 1937 även poliskamrar/inrättningar.

2) vissa statliga distgriktsorgan som varit länsstyrelsen "hörsamhet skyldiga" eller som betecknats som "underordnade" denna. Dessa har utgjorts av t.ex. länslantmätarna, provinciallläkarna m.fl.

3) fram till år 1937 stod magistraterna och ordningsrätterna under landshövdingens/länsstyrelsens överinseende.

4) socknar, städer, hushållningssällskap (1800-1910), kommuner och kommunalförbund. I sammanställningarna nedan har socknarna under perioden 1650-1840 setts som stående under landshövdingens/länsstyrelsens tillsyn.

Då dessa urvalsprinciper appliceras på sammanställningarna rörande förekomsten av lokala förvaltningsorgan framträder följande bild (sifferuppgifterna avser antalet förvaltningsområden per observationsår);

---

1. För närmare uppgifter hänvisas till kap. V. Gränsdragningen här baseras på de lokala administrativa institutioner som uttryckligen omnämnts i författningarna rörande landshövdingen/länsstyrelsen.

| År | Omdelbart underlydande/ underställda | Överinseende/ hörsamhets-skyldiga/ underordnade | Magistrater och ordnings-rätter | Socknar, hushåll-ningssällskap ( 1800-1910), städer, kommuner, kommunal-förbund |
|---|---|---|---|---|
| 1650 | 20 | 5 | 20 | 200 |
| 1750 | 133 | 16 | 25 | 350 |
| 1800 | 200 | 32 | 27 | 460 |
| 1840 | 256 | 52 | 28 | 530 |
| 1870 | 300 | 207 | 31 | 430 |
| 1890 | 317 | 215 | 34 | 510 |
| 1910 | 325 | 316 | 37 | 550 |
| 1920 | 347 | 318 | 37 | 560 |
| 1930 | 350 | 325 | 38 | 620 |
| 1940 | 398 | 206 | – | 660 |
| 1950 | 356 | 188 | – | 730 |
| 1960 | 328 | 151 | – | 740 |
| 1965 | 328 | 159 | – | 810 |
| 1970 | 324 | 89 | – | 830 |
| 1975 | 316 | – | – | 870 |
| 1980 | 315 | – | – | 860 |
| 1985 | 309 | – | – | 850 |

Som de två enskilda största och beständigaste grupperna framstår dels de statliga distriktsorgan som varit omedelbart underlydande eller underställda länsstyrelsen och dels kategorin för socknarna, hushållningssällskapen, städerna, kommunerna och kommunalförbunden. Grupperna för lokala administrativa institutioner som igen varit hörsamhetsskyldiga inför landshövdingen/länsstyrelsen eller i något avseende varit underställda dennas tillsyn har inte varit lika omfattande och inte heller existerat lika kontinuerligt. Då dessa fyra grupper (som sinsemellan är olika) betraktas som en helhet för sig framträder följande bild av deras relativa totalvolym jämförd med antalet samtliga lokala förvaltningsorgan.

Relationen mellan lokala förvaltningsorgan i särskild ställning visavi landshövdingen/länsstyrelsen jämförd med totalantalet lokala förvaltningsorgan åren 1650-1985 (sifferuppgifterna avser antalet enheter och procentuell andel)

| År | Antal (n) | Andel (%) |
|---|---|---|
| 1650 | 250 | 47 |
| 1750 | 520 | 78 |
| 1800 | 720 | 79 |
| 1840 | 870 | 72 |
| 1870 | 970 | 53 |
| 1890 | 1080 | 53 |
| 1910 | 1230 | 55 |
| 1920 | 1260 | 53 |
| 1930 | 1330 | 51 |
| 1940 | 1260 | 41 |
| 1950 | 1270 | 43 |
| 1960 | 1220 | 37 |
| 1965 | 1300 | 36 |
| 1970 | 1240 | 36 |
| 1975 | 1190 | 37 |
| 1980 | 1180 | 36 |
| 1985 | 1160 | 33 |

Sifferuppgifterna i tabellen visar att andelen lokala administrativa institutioner i särskild ställning visavi landshövdingen/länsstyrelsen under perioden från slutet av 1600-talet fram till 1800-talets mitt utgjorde omkring tre fjärdedelarav totalantalet lokala förvaltningsorgan. För perioden från 1870-talet till 1930-talet hade denna andel nedgått till omkring hälften. Under efterkrigstiden har andelen ytterligare minskat i långsam takt och motsvarade år 1985 en tredjedel.

Om igen uppmärksamheten explicit fästs vid landshövdingens/guvernörens/länsstyrelsens förhållande till övriga statliga distriktsorgan kan det konstateras att det också i detta avseende finns betydande tidsmässiga skillnader. Detta framgår av den följande sammanställningen som innehåller uppgifter om karaktären hos denna relation (sifferuppgifterna avser procentull andel);

| År | Omedelbart underlydande/ underställda | Överinseende/ hörsamhetsskyldiga/ underordnade | Totalt |
|---|---|---|---|
| 1650 | 54 | 14 | 68 |
| 1750 | 81 | 10 | 91 |
| 1800 | 77 | 12 | 89 |
| 1840 | 73 | 15 | 88 |
| 1870 | 54 | 37 | 91 |
| 1890 | 54 | 37 | 91 |
| 1910 | 44 | 43 | 87 |
| 1920 | 42 | 39 | 81 |
| 1930 | 39 | 36 | 75 |
| 1940 | 41 | 21 | 62 |
| 1950 | 36 | 19 | 55 |
| 1960 | 28 | 13 | 41 |
| 1965 | 25 | 12 | 37 |
| 1970 | 29 | 8 | 37 |
| 1975 | 29 | – | 29 |
| 1980 | 29 | – | 29 |
| 1985 | 23 | – | 23 |

Den första kolumnen i tabellen visar andelen härad och länsmansdistrikt samt polisinrättningar (f.o.m. år 1937) av totalantalet statliga distriktsorgan. Under perioden från slutet av 1600-talet till och med 1800-talets första hälft motsvarade andelen omkring eller drygt tre fjärdedelar, under 1800-talets resterande decennier omkring hälften och under 1900-talets första hälft ungefär 40 %. Under de senaste decennierna har andelen ytterligare något sjunkit och närmat sigen femtedel.

Den andra kolumnen är här av särskilt intresse eftersom det är fråga om lokala förvaltningsorgan som samtidigt som de haft någon särskild relation till landshövdingen/länsstyrelsen också fungerat som lokala organ för någon central fackmyndighet. Som sifferuppgifterna visar motsvarade andelen från slutet av 1600-talet fram till och med 1800-talets första hälft omkring en dryg tiondedel. Därefter mer än fördubblades andelen och motsvarade för sextioårsperioden 1870-1930 omkring 40 % – den största den någonsin varit. År 1940 var andelen en femtedel och den nedgick ytterligare och försvann helt under de fyra efterföljande decennierna. Som en bidragande orsak till att den upphörde kan pekas på den organisatoriska integeringen som skedde i början av 1970-talet med tillkomsten av två nya avdelningar vid länsstyrelsen. Denna sammansmältning är dock endast en del av orsaken.

Adderas andelarna för bägge dessa kolumner erhålls resultatet att omkring nio tiondedelar av de statliga distriktsorganen åtminstone i princip hade någon särskild relation till landshördingen/guvernören/länsstyrelsen under perioden från slutet av 1600-talet fram till och med 1800-talets slut. Därefter har andelen kontinuerligt nedgått utan skarpa förskjutningar med en knapp tiondedel per decennium så att andelen år 1985 var en dryg femtedel. På motsvarande sätt kan det också sägas att andelen statliga distriktsorgan utanför landshövdingens/guvarnörens/länsstyrelsens inflytande fram till och med 1800-talet motsvarade omkring en tiondedel. Under 1900-talet har denna andel successivt ökat till närmare 80 % år 1985.

Slutligen skall här återges vissa sammanställda uppgifter som ger en översiktlig bild av hur landshövdingen/guvernören/länsstyrelsen i genomsnitt och över tiden belastats med olika typer av överinseende-funktioner visavi de lokala administrativa institutionerna med någon särskild position visavi landshövdingen/guvernören/länsstyrelsen. Detta framgår av följande tabell (sifferuppgifterna avser genomsnittligt antal);

| Tidsperiod | Landshövdingar/ länsstyrelser | Omedelbart underlydande/ underställda | Överinseende/ hörsamhetsskyldiga/ underordnade | Magistrater och ordningsrätter | Socknar, hushållningssällskap, städer, kommuner, kommunalförbund |
|---|---|---|---|---|---|
| 1650-1840 | 6 | 25 | 4 | 4 | 64 |
| 1870-1930 | 9 | 36 | 31 | 4 | 59 |
| 1940-70 | 11 | 32 | 14 | – | 69 |
| 1975-85 | 12 | 26 | – | – | 72 |

Dessa sifferuppgifter visar hur många lokala administrativa institutioner varje enskild landshövding/guvernör/länsstyrelse haft att utöva överinseende över under de ifrågavarande tidsperioderna. Periodiseringen här avviker från den som i övrigt tillämpats, vilket beror på att den anpassats till de huvudsakliga förskjutningarna. Det framgår att förskjutningarna över tiden varit jämförelsevis få i två fall: dels ifråga om de statliga distriktsorgan som varit omedelbart underlydande länsstyrelsen eller underställd denna (variationer mellan 25 och 36 enheter) och dels ifråga om socknar, hushållningssällskap, städer, kommuner och kommunalförbund (variationer mellan 59 och 72). Ifråga om statliga distriktsorgan som varit hörsamhetsskyldiga inför länsstyrelsen eller underordnade denna är variationerna större (mellan 4 och 31) medan gruppen för magistrater och ordningsrätter haft den minsta och kortvarigaste omfattningen.

Adderas dessa siffror erhålls resultatet att varje enskild landshövding/guvernör/länsstyrelse under perioden 1650-1840 i genomsnitt hade någon form av överinseende över 97 lokala förvaltningsorgan. För perioden 1870-1930 var denna siffra 130, för perioden 1940-70 115 och för perioden 1975-85 98. Över tiden har varje landshövding/guvernör/länsstyrelse alltså i genomsnitt haft någon form av överinseende över omkring etthundra lokala förvaltningsområden.

## IV. Den finska statens "enande" och strävandena till härads-, läns-och landskaps-representationer

### 1. Allmänt

Det föregående kapitlet innehöll en översikt av den institutionella utvecklingen inom lokalförvaltningen under perioden från medlet av 1600-talet till 1980-talet. I detta kapitel görs däremot en översikt av synen på den statliga distriktsförvaltningen i den kommenterande litteraturen samt av strävandena till härads-, läns- och landskapsrepresentationer under samma tid. Inledningsvis berörs även frågan om den finska statsbildningens historiska tradition.

Den statliga distriktsförvaltningen har dels kommenterats i en rad förvaltningsöversikter och dels i historiker under olika perioder. Oftast har de statliga distriktsorganen då behandlas som en del av den totala statliga administrationen och i den mån dylika kommenterarer exklusivt inriktat sig på statliga distriktsorgan har de undantagslöst gällt enskilda institutioner som t.ex. någon viss länsstyrelse eller någon särskild lokal tjänstemannakår som t.ex. länsmännen eller provinsialschäfrarna. Under efterkrigstiden har det dock framställts flera kommittéutredningar som behandlat den statliga distriktsförvaltningen på ett helhetsmässigt sätt, t.ex. regionindelningskommittén åren 1946-53, kommittén för statsförvaltningens organisationsform 1955-61, kommittén för länsförvaltningens organisationsform åren 1965-67, lokalförvaltningskommittén åren 1967-72 och den första mellaninstansförvaltningskommittén åren 1972-74. Dessutom finns det en del övriga undersökningar som helt eller delvis fokuserats på den statliga distriktsförvaltningen. Som helhet har utforskningen av den statliga distriktsförvaltningen dock inte varit någon stor fråga, utan kännetecknats av närmast sporadiska och tämligen osystematiska ansatser.

Som ett särdrag för Finland i jämförelse med de övriga nordiska länderna (exklusive Island) och staterna i det övriga Europa har det ofta pekats på avsaknaden av någon representativ institution anknuten till länsförvaltningen. Trots att formliga förslag om grundande av dylika institutioner i häraden, länen eller landskapen ställts i Finland sedan 1860-talet har någon motsvarighet till de utomlands förekommande organen inte kommit till stånd. Frågan om orsakerna till detta har gett upphov till ett kontinuerligt intresse bland rätts-och samhällsvetare, även om ingen ännu förmått ge en heltäckande och alltigenom solid förklaring till att strävandena förblivit orealiserade. De viktigaste undersökningarna har i varje händelse författats av **Sven**

**Lindman, Erkki Mennola och Paula Tiihonen.**[1] Därtill har frågan mer eller mindre utförligt kommentarats i en rad historiker och artiklar samt i ett tjugotal opublicerade pro gradu-avhandlingar o.a.d.

Det förefaller emellertid motiverat att granska frågan om de uteblivna härads-, läns-och landskapsinstitutionerna särskilt mot bakgrund av särdragen i Finlands territoriella, politiska och statliga integrationsprocess. I detta kapitel skall det därför göras en bedömning av huruvida och i vilken utsträckning strävandena till härads-, läns-och landskapsrepresentation stått i vägen för ett dylikt statlig-territoriellt enande eller en finländsk "nation-building". Det är skäl att göra en översikt av detta slag eftersom frågan sammanhänger med den statliga distriktsförvaltningen. Grundandet av representativa härads-, läns-eller landskapsinstitutioner skulle nämligen antingen ha kommit att framstå som ett alternativ till de statliga distriktsorgan som inrättats eller i varje händelse ha skapat annorlunda totalförhållanden inom lokalförvaltningen.

Kapitlet avslutas med förutom en sammanfattning även med en penetrering av frågan huruvida det finns någon gemensam och överhistorisk orsak till de många orealiserade förslagen till reformer inom den finländska lokalförvaltningen?

**2. Den finska riksdelen - den finska staten**

Frågan om den finska statens existens och historiska grund var länge synnerligen affekterad. Den ryska annekteringen av de Svenska rikets sex län som befann sig öster om Bottniska viken efter 1808-09 års krig aktualiserade frågan om Storfurstendömet Finlands statsrättsliga ställning (eller egentligen återaktualiserade eftersom denna fråga var aktuell även under flera repriser under 1700-talet). Under en stor del av autonomins tid pågick en ofta hetsig debatt om huruvida Finland var en stat i statsrättslig mening eller enbart en efter särskilda regler styrd provins i det ryska imperiet. Jämsides med denna dispyt väcktes emellertid under autonomins senare hälft en likaså affekterad diskussion om Finlands historiska tradition och existens

---

[1]. Lindman 1942, Lindman 1944, Mennola 1981, Tiihonen 1986, se även Westerlund 1987. Lindman har fäst uppmärksamheten framför allt vid meningsskiljaktligheterna huruvida häradet eller länet var det lämpligare förvaltningsområdet, utan att dock uttryckligen hävda att dessa meningsmotsättningar skulle ha varit orsaken till att strävandena förblev orealiserade. Mennola har för sin del dock upptagit denna idé och sammankopplat den med språkfrågan under särskilt 1880-talet. Tiihonen har igen som huvudorsaken till att strävandena inte realiserats pekat på den finländska statsförvaltningens centralistiska tradition. Se även Westerlund 1987

före år 1809. Denna diskussion kom i slutet av 1800-talet att mycket intimt knytas till kulturkampen mellan den fennomanska rörelsen och dess svenskspråkiga motpart. Också under 1900-talets första decennier fördes detta språkpolitiska meningsutbyte mycket intensivt och även om denna engagerande stridsfråga avsevärt avdramatiserats under den andra republikens tid har den aldrig helt och hållet blivit avförd ur den offentliga diskussionen.

I detta sammanhang skall emellertid inte frågan om huruvida Finland före år 1809 bildade en latent territoriell, nationell eller politisk helhet (eller huruvida det fanns ett embryo till en dylik) penetreras desto mer vidlyftigt. I likhet med vad fallet är med de övriga nordiska länderna framstår också Finlands statlig-territoriella gränsutveckling som en följd av historiska tillfälligheter, krig, maktpolitiska konstellationer, diplomatiska förhandlingar och kartografiska konventioner.[1] Däremot uppkom inte vare sig det eventuellt historiska eller det moderna Finland till följd av någon kollektiv organisering på basen av etnisk eller kulturell gemenskap.

Utan anspråk på att förmedla någon uttömmande översikt skall det här endast konstateras att det i Finland framträtt två huvudskolor ifråga om det historiska Finlandsbegreppet. Enligt den äldre uppfattningen uppträdde det i det svenska riket redan under medeltiden och under 1500-talet samhälleliga och politiska fenomen särrelaterade till den finska riksdelen som i olika delavseenden uttryckte en finsk egenart.[2] Den andra uppfattningen har däremot förlagt ursprunget till en särskild

---

[1]. Østerud 1987, 114

[2]. von Bonsdorff har beskrivit Finland som en mer eller mindre bestämd såväl territoriell som nationell samt i flera avseenden olikartad riksdel under 1500-och 1700-talen. von Bonsdorff 1920, 30-34

Lehtinen har för sin del påpekat att förhållandena i Finland på många punkter utvecklades enligt landets politisk-geografiska förutsättningar under 1500-talet. Finland höll då på att bilda en egen administrationshelhet samtidigt som adeln i den finska riksdelen uppträdde självständigt. Förhållandena under 1600-talet präglades däremot av en storsvensk unifieringspolitik. Å andra sidan har Lehtinen även fäst uppmärksamhet vid att Finlandsbegreppet tidigt präglades av vaghet och att Åland, Österbotten och Kexholm i synnerhet under tidigare skeden inte genomgående ansetts tillhöra Storfurstendömet Finland. Lehtinen 1960, 63-67

Enligt Numelin torde en viss inre självständighet alltid ha karaktäriserat det finska samhället och han har även pekat på en rad konkreta exempel från åren 1362, 1426, 1593, 1741-43, 1783-84 och 1787-89. Numelin 1963, 2-8. På likartat sätt har Paloposki beskrivit Finland som "en viss helhet" under den svenska tiden och anfört exempel från åren 1575, 1636 och 1791-92. Paloposki 1984.

finsk statsbildning först till perioden 1808-09 och mer allmänt betraktat autonomins tid 1809-1917 som grunden för en specifik finsk stat.[1] Detta arbete skall i denna fråga inta en närmast förmedlande ståndpunkt. Det är å ena sidan nämligen tydligt att den finska statens rötter finns att söka i århundradena före år 1809. Å andra sidan är det emellertid också klart att en egentlig politisk-statlig integrationsprocess i "nation-building"-mening ägde rum i Finland först under 1800-talets senare hälft.

**Risto Alapuro** har i sina finska "nation-building"-analys "Finland: An Interface Periphery" konstaterat att Finland som nation och stat konsoliderades på ett territorium mellan två etablerade stater. Positionen av en mellanliggande periferi medförde att Finland i statligt hänseende utvecklades mellan ett centrum som var ekonomiskt och kulturellt dominant (Sverige) och ett centrum som var politiskt dominant, men ekonomiskt efterblivet (Ryssland). Denna intermediära position resulterade i jämförelse med övriga europeiska minoritetsfolk i en exceptionellt lugn och stabil konsolidering av den borgerliga nationella kulturen under 1800-talet. Fram till år 1809 befann sig de flesta av de huvudsakligen finskspråkiga områden som senare blev sammanförda till Storfurstendömet Finland i den svenska statens periferi. I ett läge där det ryska imperiet var mer efterblivet kom däremot en finländsk autonom utveckling att främjas då Finland växte fram som en stat med ett autonomt ekonomiskt kärnområde.[2]

Under den svenska tiden tilldelade utvecklingen landskapen i den finska riksdelen en sådan roll i det svenska riket att dessas förbindelser med rikscentret eller andra

---

Här kan även noteras Colliander's uppfattning att "känslan för Finland som en enhet befästes småningom, och den hade tydligtvis c:a 1800 redan vuxit ett litet stycke utöver den rena landskapspatriotismen". De partikularistiska strävanden med ansatser till en finsk statsbildning som gjorde sig gällande under den svenska tiden har Colliander dock sett som obetydliga engångsföreteelser som förekom "någon enstaka gång, liksom av en tillfällighet". Colliander 1963, 136. Se även Blomstedt 1980, 1-11 och Klingen 1980, 12-23

[1]. Enligt Klinge fanns det ända fram till 1800-talet ett öst-västligt kärnrike som omfattade ett bälte från Götaland till Viborg med Stockholm och Åbo som centralorter. Till detta bälte koncentrerades befolkning, näringsliv och administration och från dessa orter spred sig riket i alla riktningar. Han har även framhållit att det före år 1809 inte fanns någon särskild finsk nationalitet och den administrativa indelningen under 1500-och 1600-talen med Finland avsåg enbart det nuvarande västra Finland som dessutom avgränsades av Österbotten i norr. Klinge 1982, 7-49

Alapuro har igen konstaterat att regionerna i det nygrundade storfurstendömet år 1809 hade traditionella kopplingar till flera yttre centra medan föreningsbanden mellan regionerna var tämligen svaga. Alapuro 1982, 123-126. Se även Tommila 1984 och Jussila 1987

[2]. Alapuro 1982, 113-164, Alapuro 1988, 62-66

yttre centra var avsevärt viktigare än landskapens inbördes kontakter. Sinsemellan stod landskapen i den finska riksdelen också i enbart en anspråkslös interaktion med varandra och bildade i ingen händelse någon självständig ekonomisk helhet. Likaså saknade dessa områden ett eget centrum. Situationen förändrades emellertid i detta avseende år 1809 då det nya autonoma storfurstendömet blev en administrativ helhet som förenade de tidigare mer eller mindre disparata landskapen. En egentlig autonom enhet uppstod dock först under 1800-talets senare hälft då den ekonomiska och kulturella integrationen skapade hushållningsmässiga föreningsband mellan dessa områden. Den politiska formen för denna integrationsprocess utgjordes av partiväsendet och den politiska mobiliseringen. Då Storfurstendömet Finland redan från början var en statsrättslig enhet med en egen statsapparat och förvaltningsorganisation kom de autonoma institutionerna att jämsides med den politiska mobiliseringen att utvecklas gradvis under 1800-talet. Denna successiva utveckling var av större faktisk betydelse än det ryska imperiets formaljuridiska deklarationer eftersom det i Finland - till åtskillnad från vad fallet var med andra nationella rörelser- aldrig blev nödvändigt att särskilt kämpa för bildandet av en separat stat.

Antalet stater i världen uppgår enligt en tämligen accepterad beräkningsgrund till omkring 170. Trots att Finland ur stats-och folkrättslig synpunkt nådde en självständig statlig existens så sent som år 1917 och av denna anledning hänförts till världens s.k. "nya nationer" hör Finland i varje händelse till den äldre tredjedelen av de nu existerande staterna. Finland uppnådde nämligen en suverän ställning som den 50-60 staten i ordningsföljd bland de nu existerande staterna.

### 3. Den svenska tiden

#### 3.1. Strävandena att stärka den lokala statsförvaltningens kapacitet

Även om perioden från mitten av 1600-talet fram till 1800-talets första decennium omfattar en så lång period som ett och ett halvt sekel finns det inte en enda kommentar från denna tid som på ett helhetsmässigt sätt skulle penetrera frågan om lokalförvaltningens organisation. Visserligen existerar rätt många punktinlägg - särskilt under 1700-talet - men dessa är så gott som undantagslöst begränsade till enbart något speciellt reformförslag. Frågan om de inbördes relationerna mellan olika lokala administrativa institutionerna dryftades däremot inte på ett allmänt plan.

De tidigaste kommentarerna till länsförvaltningen gjordes av **Henric Julius Voltemat**, **Anders Berch** och **Jacob Albrecht Flintberg** utan att dessa dock på något sätt

antydde problem i lokalförvaltningens organisation och funktion.[1] Trots detta är det uppenbart att ämbetsmännen inom centralförvaltningen ofta ansåg kronans kapacitet otillräcklig särskilt vad det beträffade tillsynen över lanthushållningen. Det kan dock ses som symptomatiskt för situationen att **Anders Berch & Herman Lennartsons** år 1765 framlagda avhandling "Om Bya-Lag efter Sveriges Lag" helt uppehöll sig vid skiftesrättsliga frågor utan att gripa in i frågor som byalagens förhållande till socknen, kronobetjäningen och landshövdingen.[2]

Även om t.ex. riksdagshandlingarna visar att det fanns divergerande syner och motstridiga strävanden dominerades utvecklingen av vaktslåendet kring de centralstatliga intressena. De ständervisa länsförsamlingar som då och då introducerades gavs ingen bestående roll medan också de flesta motsvarande organisationssträvandena med t.ex. härad och socknar som territoriell bas förblev orealiserade. I slutet av 1700-talet och i början av 1800-talet förekom olika strävanden att ombilda t.ex. bro- och skallfogdebefattningarn till ekonomiekommissarietjänster och uppsyningsmannabefattningar i socknarna och byarna men också dessa förslag rönte samma öde som försöken att omstöpa länsförvaltningen i kollegial och representativ riktning.

Under den svenska tiden präglades lokalförvaltningen i den finska riksdelen dels av den utformning den erhållit under medeltiden och dels av den form den fick med organiserandet av 1500-och 1600-talens centralstat. I viss mening uppfattades den finska riksdelen eller delar av denna som en helhet för sig. Som ett ströexempel på detta kan nämnas förordnandet av temporära generalguvernörer under åren 1637-40, 1648-54 och 1747.

Trots sina särdrag var den finska riksdelen dock i hög grad en administrativt och politiskt integrerad del i det svenska riket. Med några kortvariga undantag fanns det heller inga särskilda administrativa arrangemang för den finska riksdelen (eller delar av denna). De lokala administrativa institutionerna var tämligen likformigt organiserade i hela det svenska miniatyrimperiet. De administrativa förhållandena i den finska riksdelen torde ha skiljt sig från det övriga Sverige närmast i det avseendet att de statliga förvaltningsområdena till sin yta var avsevärt större. Det administrativa nätverket hade grövre maskor i det svenska rikets nordliga och östra

---

1. Voltemat 1767, Berch: Den Lagkloka Landtman, Flintberg 1796, 1799

2. Berch-Lennartson 1765

utkanter och situationen i Västerbotten, Norrland och Lappmarken påminde därför om förhållandena i den finska riksdelen.

### 3.2. Centralstatliga ansträngningar som motvikt till lokal-och landskapskulturerna

Forskningen kring de orealiserade försöken att inrätta representativa härads-, läns-och landskapsinstitutioner i Finland har förlagt de första initiativen till 1860- och 1870-talen. Organisationsfrågan har emellertid en avsevärt längre förhistoria och de första initiativen i den finska riksdelen som syftade till införandet av representativa institutioner i länen kan beläggas redan i medlet av 1700-talet.[1]

Strävandena att införa representativa länsinstitutioner under den svenska tiden kan delas in i två delvis parallella strömmar;

- dels en underifrån kommande organisationssträvan som uppträdde under 1500-, 1600-och 1700-talen, men som hade rötter i det medeltida samhället. Denna tendens tog sig under 1600-och 1700-talen flera olika uttryck och gjorde sig gällande ännu så sent som i 1810-talets Finland i form av de s.k. länskommittéerna. Som utmärkande för denna tendens är att den utgick från de traditionella lokala institutionerna och sedvänjorna.

Även om det förekommit att också regeringen kunnat ta initiativ till organiserandet av tillfälliga provinsialmöten bör denna typ av organisationstendens trots detta anses ha gjort sig gällande i all väsentlighet underifrån. De regeringsinitiativ som gjordes innebar nämligen i första hand försök att stöda enskilda regeringsåtgärder på ett läns-eller landskapsmässigt accepterande och på de provinsiella underströmmar som i olika situationer kunde göra sig starkt gällande.

- dels en ovanifrån kommande strävan att organisera nya typer av representativa länsinstitutioner. Dylika strävanden kan beläggas från och med början av 1700-talet. Den hushållnings-och lantbrukssällskapsinrättning som under 1800-talet tillkom i Finland som ett slags alternativ till reguljära länsrepresentationer bör i all huvudsak ses som en praktisk effekt av denna strävan

Som uttrycksformer för den förra tendensen kan betraktas 1600-talets härads-

---

[1]. Westerlund 1988 III

självstyrelse,[1] provinsialmötespraxisen i den finska riksdelen under åren 1671-92 med sammanlagt ett tjugotal dylika länsvisa och tillfälligt sammankallade ständerförsamlingar,[2] länsekonomideputationerna åren 1757-60 och länsekonomikommissionerna åren åren 1762-64 i länen i den finska riksdelen,[3] markegångsdeputationerna i länen från och med år 1731 som under frihetstiden hölls i stort sett årligen[4] samt principalatsläran som yttrade sig i förekomsten av s.k. imperativa mandat.[5] Därtill gjorde sig under 1700-talet även gällande en tendens att politiskt utnyttja den folkliga bygdeförankringen, vilket kom till uttryck bl.a. i olika konstitutionsutkast. För den finska riksdelens vidkommande kan nämnas t.ex. **Göran Magnus Sprengtportens** projekt år 1786 rörande "Finlands förenade provinsers republik".[6] Införandet av roteringen vid frihetstidens början skedde i former som baserade sig på en provinsiell acceptansprincip[7] och också 1811 års länskommittéer i Finland var fotade på samma idé.[8] Sammanlagt finns det ett stort antal exempel från den finska riksdelen under 1600-

---

1. Boisman 1908, 171, 307,332, 357-358, 368, Herlitz 1933, 35-37, Aaltonen 1934, 238-240, Willgren 1934, 42, 137, 146, Sörndal 1937, 52-53, Kaukovalta 1940, 13, Lagerroth 1947, 11, Thomson 1951, 180 Pystynen 1965, 29-30, Soikkanen 1966, 19-22, Hoikka 1981, 76-77

2. Rosenborg 1863, 32-40, Schybergson 1875, 125-127, von Bonsdorff 1891, 1-4, 34-36, Aspelin 1892, 645-649, Hildebrand 1896, 368, Schybergson 1904 II, 522-525, 548-550, Wittrock 1908, 302, 304, 311, 315, Palmén 1910, 12, Almquist 1915, 486, Cederberg 1935, 202, Österbladh 1936, 33-57, Alho 1940, 168-169, Cederberg 1944, 127-152, Paloposki 1961, 202-203, 398, Renvall 1962, 185-188, 250, 263-264, 268-269, Matinolli 1976, 69-70, Jern 1977, 98 Kuisma 1984, 255-258

3. Palmén 1876, 162, Renvall 1962, 300-302, Paloposki 1976

4. Sarkamo 1970

5. Naumann 1879, 344, Malmström 1897, 402-403, Stavenow 1897, 20-28, Lagerroth 1915, 301, 334-348, Gränström 1915, 293, Bendixon 1926, 185, Olsson 1926, 141-159, Österbladh 1929, 206-229, 261-272, Beckman 1930, 445, Lagerroth 1934, 151, Beckman 1938, 7, 91, Höjer 1938, 84-85, Boethius 1943, 76-91, 215-233, Sallnäs 1947, 175-183, 237-250, Inger 1948, 31, Herlitz 1955, 92, Paloposki 1961, 398-404, Östblad 1962, 22-24, Segerstedt 1971, 22-25, Fällström 1976, 227, Nikula 1978, 37-38, Tolonen 1980, 169-174, Nikula 1981, 23-109

6. Tigerstedt 1881, I-II, Danielson-Kalmari 1925, 339-349, Lesch 1936, Renvall 1962, 397, Alanen 1964, 314-316, 153-182, Blomstedt 1967 II, 49-70, Pohjolan-Pirhonen & Huttunen 1970, 203-207, Kuusi 1971, 124-126, Keskinen 1983, 149-156, Salminen 1978, 9-18

7. Lagerroth 1928, 255-256, Lagerroth 1934, 34

8. Castrén 1882, 22-55, Rauhala 1907, 140-150, Rauhala 1910 I 308-311, Rauhala 1910 II, 54-56, Lesch 1924, 363-364, 366, Renvall 1962, 434-435, Halila 1962 II, 456-472, 497-498

och 1700-talen (som ännu är mer eller mindre outredda) på hur olika länsvisa ständerförsamlingar under varierande omständigheter spelat en politisk roll.

Strävandena att ovanifrån skapa helt nya former av länsinstitutioner med representativa drag yttrades under varje av 1700-talets decennier. Det mest kända utgörs av 1742 års kungliga brev till landshövdingarna jämte ett byrordningsprojekt som (även om detta uppmärksammats mindre) innehöll bestämmelser också om länsdeputerade. Tio år senare utarbetade riksdagens kammar-, ekonomi-och kommersdeputation år 1752 ett ambitiöst förslag till "Instruction för Soknarnes Oeconomiska Samhällen eller Sokn-Ordning" (1-12 §§) och "Instruction för Provincie Samfund" (1-8 §§).[1] Förutom i riksdagen framställdes en mängd motsvarande idéer från regerings-och ämbetsmannahåll. De flesta av dessa förslag innebar att länsvisa representationer skulle tillsätta även om huvudsyftet var att upphjälpa hushållningen och inte primärt att inrätta nya lokala institutioner.

1700-talet uppvisade således förutom en del realiserade institutioner och tillfällighetsarrangemang även många tiotals planer och initiativ till upprättande (eller återupprättande) av representativa institutioner i häraden, länen eller landskapen. Då någon bestående inrättning inte åstadkoms trots så betydelsefulla projekt som t.ex. riksdagsinitiativen bör rimligen ett aktivt tillbakahållande ha gjort sig gällande. Den huvudsakliga bromsande effekten torde i detta avseende ha alstrats av delar av riksregeringen och delar av ämbetsmännen inom centralförvaltningen även om motståndet från detta håll inte kan beläggas vare sig explicit eller särskilt detaljerat.

Som sociala aktörer med syftet att upprätta representativa institutioner i häraden, län och landskap framträdde framför allt reformgrupperna bland frihetstidens hattpolitiker och måhända i något mindre utsträckning även bland mösspolitikerna. Dessa aktörer stod i allmänhet regeringen, centraladministrationen och länsförvaltningen nära, varför de olika projekten i sig inte heller var riktade mot regeringens politik utan hade syftet att åstadkomma utveckling och reformer inom det politiska systemet. I detta avseende skiljde sig dessa initiativ från de projekt som tillkom bland den s.k. adelsoppositionen under Gustav III:s regim och som siktade på en folklig anslutning till adelsoppositionens program genom ett taktiskt betonande av de gamla

---

[1]. Westerlund 1988 III

bygdeinstitutionerna.[1] I de fall då reformprojekten kom från regeringen närstående kretsar kunde dessa inte heller undertryckas av regeringen och initiativ av denna art förhindrades inte komma till uttryck eller att initieras som politiska frågor trots att de som realiserade kunde ha lett till en minskning av regeringens redan från tidigare rätt villkorliga inflytande.

Det bör tvärtom till och med anses att det inom regeringen fanns en mottaglighet för de olika reformprojekten som syftade till åstadkommandet av ett större överskott och en ekonomisk utveckling genom inrättandet av provinsiella "intervenerande" institutioner. Omständigheten att initiativen ändå inte blev praktiskt omsatta med stöd av aktiva regeringsåtgärder bottnade med säkerhet åtminstone till en del i en centralstatliga regeringspragmatism som var jämförelsevis oberoende av vilken typs regim som för tillfället var vid makten. Idéerna om att organisera representationer i häraden, län eller landskap som ett led i strävandena att få igång en ekonomisk och social utvecklingspolitik i de enskilda landsdelarna motverkades synbarligen främst av regeringens farhågor för den eventuella riksupplösande konsekvensen dylika institutioner kunde få som en följd av dessas provinsiella legitimitet. Representativa institutioner av denna typ kunde nämligen förmodas ha ställt hinder i vägen för utövningen av regeringens centrala och unifierande politik samtidigt som de under ändrade förhållanden lätt kunde utvecklas i självständig riktning utanför riksregeringens kontroll.[2]

För att bemöta den statsupplösande riskfaktor organisationsprojekten utgjorde reagerade regimerna under 1700-talet enligt tre olika handlingsmönster;

---

1. Stavenow 1911, Bo thius 1911, Lagerroth 1936, 406-409, 413, Karlbom 1964, 91-95

2. En realisering av reformprojekten skulle med all sannolikhet ha medfört en kraftig decentralistisk omvandling av samhället. Vid 1700-talets slut fanns det i Sverige 27 län, av vilka sex ankom på den finska riksdelen.

Statskalendern för år 1744 upptog 82 häradshövdingar och elva bergslag medan statskalendern för år 1790 upptog 106 häradshövdingar och 12 bergslag. Av dessa ankom 14 häradshövdingar respektive 20 häradshövdingar och ett bergslag på den finska riksdelen.

I detta sammanhang kan det även påpekas att det aldrig infördes någon häradsindelning i de norrländska landskapen och att det förekom endast ett härad i Dalarna. År 1909 fanns det i Sverige 213 härad, sex skeppslag och sju bergslag.

- genom att överhuvudtaget inte reagera eller genom att iaktta tystnad. Exempel på situationer där regeringen inte alls agerat eller underlåtit vidta de anmodade åtgärderna finns över hela perioden. Regeringens linje i dessa fall har uppenbarligen varit att reformprojekten skulle förfalla till följd av uteblivet gensvar

- regeringen sträckte sig i vissa fall så pass långt att interimistiska organ som hushållningskommittéer eller -nämnder kunde tillsättas i länen och uppdras någon utrednings-eller utlåtandeuppgift av engångskaraktär. Dylika tillfälliga representativa länsorgan tillsattes i den finska riksdelen under 1720-talet, åren 1745, 1757-60, 1762-64, 1774 och 1793. Dessa innebar dels ett partiellt tillmötesgående av reformprojekten, men dels även en strävan att motverka de längregående reformplanerna. Dessa länsvisa hushållningskommittéer markerade samtidigt gränsen för hur långt regeringen var beredd att gå i frågan eftersom inget hade hindrat att dessa getts en permanent karaktär.

- genom att medverka till eller tillåta organiserandet av länshushållningssällskap som grundades som fria medborgarassociationer och inte som länsvisa ständerförsamlingar. Denna handlingslinje sattes i verket först under senare hälften av 1790-talet och syftade likaså till att motverka längregående krav och till att utgöra ett slags surrogat eller ett anspråkslösare alternativ till dessa.

Det kan också noteras att de många resultatlösa strävandena sedan 1800-talets senare hälft att införa länsrepresentationer i Finland har en parallell i de många likaså resultatlösa strävandena att införa länsrepresentationer i Sverige under 1700-talet och före år 1862. Det första riksdagsförslaget hänför sig som det framkommit till år 1742 och det dröjde därefter ännu 120 år innan en anspråkslös landstingsinstitution tillkom under 1860-talet efter en lång rad av förslag, utredningar och initiativ.

## 4. Autonomins tid

### 4.1. Autonomins första decennier: Nordström, Palmén och Mechelin uppmärksammar den statliga distriktsförvaltningens ökade differentiering

Tillkomsten av den autonoma ställningen i Ryssland år 1809 gav inte heller på kort sikt upphov till några kommentarer rörande lokalförvaltningens organisation. De tidigare befintliga lokala förvaltningsinstitutionerna bestod och vidareutbyggdes i

någon mån. Som en ny sammanhållande ram för dessa framstod dock den nya regeringskonseljen/senaten och de centrala förvaltningsinstitutionerna under denna.

I sina åren 1842-43 hållna statsrättsliga föreläsningar betraktade **J.J. Nordström** lantregeringen som ett modifierat och latent kollegium. Även om han hänförde styrelsen i Finland till realsystemet och inte till provinsialsystemet pekade hans framställning på en uppfattning om lantregeringen som en samlande provinsinstans. Som exempel på i statens lägsta delar lokaliserade förvaltningsauktoriteter nämnde han organ för jordbruk och bergsbruk. Däremot gick inte heller Nordström in på förhållandet mellan lantregeringen och de i statens lägsta delar lokaliserade förvaltningsauktoriteterna.[1]

År 1859 utkom **J.Ph. Palméns** "Juridisk handbok för medborgerlig bildning". I denna kommenterades kort såväl guvernören (länestyrelsen, landtregeringen) som guvernören underlydande tjänstemän och vissa övriga distriktschefer. Framställningen behandlade dock inte guvernörens förhållande till övriga statliga distriktsorgan på ett samlat sätt. Då emellertid särskilt länsarkitektens plikter gentemot guvernören uppmärksammades bör detta anses avspegla en uppfattning om faktiska skillnader i det förvaltningsrättsliga förhållandet mellan guvernören och distriktschefer av olika typ.[2]

**Leo Mechelin** kom under sin långvariga universitets- samt politiska och statliga verksamhet att i flera sammanhang beröra guvernörsinstitutionen, länsförvaltningen och övriga distriktsorgan under centrala myndigheter. I de åren 1874 och 1877-78 hållna statsrättsliga föreläsningarna konstaterade han att länsstyrelsen var en lokal myndighet som inrättats för flera branscher medan övriga distriktsorgan tillkommit för enskilda branscher.[3] Motsvarande kommentar återkom även i inlägg åren 1881, 1885 och 1886.[4]

---

[1]. Nordström 1842-43, 122-124

[2]. Palmén 1859, 282-285, 292, 295-298, 303-304. Jfr även Linde 1852, 23

[3]. Mechelin 1874, 1877-78, se även Rabenius 1866, 56-57, 86-90 och Rabenius 1875, 62-64, 97-101

[4]. Mechelin 1881, 6-10, Ehrström-Mechelin-Montgomery 1885, 32, Mechelin 1886, 95, 103

### 4.2. Hermanson och Ståhlberg gör skillnad mellan underlydande och underordnad

Förordningen om landstatens tjenstemän och betjänte på landet (33/1898) förtjänar särskilt uppmärksammas som en intressant författning under autonomins sista decennier. Enligt ett stadgande i 6 § ålades nämligen kronofogdarna, häradsskrivarna och kronolänsmännen i häraden och länsmansdistrikten att dels samverka inbördes, men dels också med andra för stats-och kommunalförvaltningen anställda myndigheter, tjänstemän och personer. En dylik samverkan anbefalldes i syftet att möjliggöra "enhet och samstämmighet i förvaltningen uti dess helhet". Föreskrivandet av en dylik skyldighet att samverka med häradet och länsmandistriktet som territoriell ram torde vara det enda i sitt slag och illustrerar de förhoppningar som från statsledningens sida ställdes på härads-och länsmansadministrationen i slutet på 1800-talet. Under 1890-talet nyreglerades guvernörs-och länsförvaltningen samtidigt som landstaten reorganiserades genom en rad nya instruktioner och tillkomsten av poliskonstaplar på landsbygden som biträde åt kronolänsmannen. Den faktiska samhällsutvecklingen gick emellertid mot en samverkan eftersom kronofogdarna, häradsskrivarna och kronolänsmännen inte kan anses ha utformats till någon samordnande administrationspunkt. Stadgandet fick synbarligen heller ingen större praktisk betydelse och den nämnda förordningen från år 1898 upphävdes i sin helhet år 1925.

**Robert Hermanson** var den förste i Finland som antydde kompetenskonflikter mellan guvernörerna och övriga distriktschefer. I en kommentar till 1894 års guvernörsinstruktion framhöll han sålunda att det inte inom samma område kunde finnas två av varandra oberoende myndigheter som blivit uppdragna den verkställande makten inom länet i allmänhet.[1] I de statsrättsliga föreläsningarna år 1892 konstaterade han att landshövdingarna inom sina län hade överinseendet och ledningen över de offentliga angelägenheterna om dylika inte anförtrotts annan myndighet.[2] I kommentaren år 1898 återanknöt han utförligare till denna fråga och gjorde en åtskillnad mellan de ämbets-och tjänstemän som omedelbart underlydde guvernören (d.v.s. landstaten) och de som var guvernören skyldiga enbart hörsamhet (forsttjänstemän, distriktsingenjörer, lantbruksingenjörer, läkare). Han underströk att de sistnämnda inte stod under guvernörens lydnad och att guvernören inte heller kunde meddela dessa några föreskrifter i deras ämbetsåligganden. I vissa fall kunde guvernören dock vända sig

---

[1]. Hermanson 1898, 117. Hermansons plan att systematiskt och uttömmande kommentera de särskilda förvaltningsgrenarna förblev till största delen orealiserad. Hermanson 1898, 128-129, Hermanson 1901, 1-3

[2]. Hermanson 1892, 445

omedelbart till de ämbets-och tjänstemän som underlydde särskilda styrelser. Dessa var då skyldiga att i enlighet med vad som stadgats efterkomma det guvernören äskat eller att på guvernörens förordnande vidta dessa åtgärder. Han betonade emellertid att guvernörens i dylika fall inte kunde anbefalla en åtgärd utan enbart anmoda dess vidtagande.[1]

Likväl ankom det på guvernören till följd av dennes allmänna uppgift att ha tillsyn över bl.a. distriktstjänstemännens fullgörande av sina ämbetskyldigheter och att dessa efterlevde lagar och författningar. Utgångspunkten gällde här närmast lagbundenheten och det var inte fråga om att någon uttrycklig samordningsfunktion skulle ha formulerats för guvernören. Bakgrunden till dessa utläggningar om förhållandet mellan guvernören och övriga distriktschefer förefaller återgå på två omständigheter. Dels hade Hermanson uppmärksammat en vaghet i 1894 års guvernörsinstruktions 36 §. Påtalandet av denna vaghet kan mycket väl uppfattas som ett stöd för ställningen hos distriktscheferna gentemot regimens guvernörer (som vid denna tid i allt högre grad började utnämnas med de imperiala, storryska intressena för ögonen). Dels bör också den något intensifierade administrativa utvecklingen under 1800-talets sista decennier uppmärksammas. Kommunallagstiftningen hade medfört tillkomsten av lokalt tillsatta organ i en genomgripande omfattning. Samtidigt hade såväl typerna av statliga distriktsorgan som antalet förvaltningsområden ökat. Det är givet att guvernörsinstitutionens politiska och administrativa roll kom att förändras med denna utveckling eftersom den traditionella kontrollen av de olika landsdelarna med hjälp av i länen utstationerade landshövdingar/guvernörer blivit mer problematisk. Med uppkomsten av ett sammalagt taget stort antal nya lokala administrativa institutioner, ökningen av antalet förvaltningsområden, en åtföljande administrativ fragmentering och ett större mått av rörlighet i samhällsförhållandena var en dylik utveckling ofrånkomlig. Det är därför synbarligen i beskrivningarna av guvernörens allmänna maktbefogenhet fråga också om en viss betoning av guvernören som en sammanhållande institution i ett förvaltningskonglomerat i utveckling mot ökad divisionalisering och svåröverblickbarhet.

**K.J. Ståhlbergs** rätt omfattande förvaltningsrättsliga kommentarer hade ingen påtaglig nyskapande karaktär ifråga om förvaltningssyn, innehåll eller begreppslig systematik. Snarast bör kommentarerna betraktas som en bearbetning av Hermansons förvaltningsrättsliga inlägg under 1890-talet. Den främsta betydelsen hos Ståhlbergs kommentarer låg synbarligen i att de författades på finska och beaktade även efter

---

[1]. Hermanson 1898, 120-121

år 1898 utkomna organisationsförordningar. I den år 1913 utkomna "Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa" berördes bl.a. länsstyrelsen medan den år 1915 publicerade "Suomen hallinto-oikues, sisäasiainhallinto" innehöll det som Hermanson lämnat ofullbordat - en kommentar till de särskilda förvaltningsgrenarna. I likhet med Hermanson gjorde Ståhlberg en markerad skillnad mellan lokala myndigheter allmänt underordnade länsstyrelsen (d.v.s. landstaten) och lokala myndigheter som i vissa avseenden kunde vara underordnade länsstyrelsen.[1] I den år 1915 utkomna texten kommenterades dock de lokala specialmyndigheterna jämförelsevis flyktigt i den i övrigt omfattande framställningen.[2]

Av de nämnda kommentarerna utkom under 34-årsperioden 1913-47 sammanlagt nio upplagor. Med beaktande av att tidsperioden täcker övergångarna från autonomin över den första till den andra republiken är det en omständighet värd notera att Ståhlberg företog ytterst få substantiella ändringar i de senare utgåvorna. I dessa beaktades egentligen endast de av nytillkommen lagstiftning föranledda ändringarna utan att t.ex. någon systematisk bearbetning skulle ha utförts. Som helhet är därför Ståhlbergs förvaltningsrättsliga produktion rörande länsförvaltningen och de lokala specialorganen närmast en författningsmässig uppdatering och en utvidgning av den förvaltningsbeskrivning **Hermanson** företagit i slutet av 1800-talet. Den närmast till hands liggande orsaken till detta är att läns-och distriktsförvaltningen under perioden från 1890-talet fram till och med 1940-talet inte genomgick sådana förändringar som skulle ha gett upphov till väsentliga modifieringar i beskrivningen av de förvaltnings-organisatoriska förhållandena. Det kan också med tanke på Ståhlbergs kommentarer noteras att det under 1920-och 1930-talen inte inrättades många nya lokala administrativa institutioner samtidigt som inte heller någon landskapssjälvstyrelsereform kom till stånd.

### 4.3. Länshushållnings-och lantbrukssällskapens politiska roll

Nyare undersökningar om hushållnings-och lantbrukssällskapen i länen i de svenska och finska länen under företrädesvis 1800-talet har pekat på betydelsen av dessa som provinsiella institutioner med politiska och participationsmässiga funktioner.[3]

---

1. Ståhlberg 1913, 45-46, 84-85

2. Ståhlberg 1915, 42-43, 78-79, 292, 307, 371-375, 378-379, 430, 652-653, 736, 745, 753, 786, 807, 874, 890-891, 911

3. Stattin 1980, Westerlund 1985 I, Westerlund 1985 IV, 373-377

1800-talets länshushållningssällskap är också att uppfatta som en modifierad tillämpning av 1700-talets olika strävanden att inrätta nya representativa institutioner i länen. Grundandet av hushållningssällskapen i de svenska och finska länen under 1800-talet utgör även ett exempel på en ovanifrån ledd organisering. Inte desto mindre såg dock såväl de inhemska som de imperiala regeringsmyndigheterna under 1800-talets första hälft med stor misstro på strävandena att organisera länshushållningssällskap efter svensk modell i de finska länen. Under perioden från 1810-talet fram till början av 1860-talet var dessa strävanden ett slags surrogat för strävandena att inrätta reguljära länsrepresentationer för senare från och med 1880-talet fram till och med 1910-talet utgöra ett slags alternativ till de då väl inrättade och utbyggda hushållnings-och lantbrukssällskapen.

I Sverige organiserades ett länshushållningssällskapsväsende i riksomfattande skala och under regeringens ledning åren 1813-17. För Finlands vidkommande blev den motsvarande organiseringen avsevärt mer utdragen och annorlunda. Medan länshushållningssällskapen i Sverige i hög grad inrättades med regeringens och centralförvaltningens intressen för ögonen blev organiseradet av ett riksomfattande länshushållningssällskapsväsende i Finland under perioden från 1810-talet fram till 1860-talet närmast en punkt i den liberalt orienterade oppositionens program. Under perioden 1820-60 motsatte sig sålunda generalguvernörena i Finland och de ryska riksmyndigheterna detta krav och likaså förhöll sig senaten vacklande till frågan. Däremot kunde enskilda och isolerade organisationsförsök bli framgångsrika och tre nya hushållningssällskap grundandes på länsbas åren 1828, 1847 och 1856 trots regeringsmyndigheternas skepsis. Det är betecknande för utvecklingen i Finland att den Sverigeinspirerade benämningen "hushållningssällskap" på 1840-talet övergavs till förmån för termen "landtbrukssällskap" som inte lika direkt anknöt till den svenska benämningen. Då de tidigast grundade sällskapen i Finland dock bibehöll sina ursprungliga namn har dubbelbenämningen "hushållnings-och lantbrukssällskap" hävdats som en särbenämning för Finland.

Även om den landstingsinstitution som tillkom år 1862 i Sverige hade karaktären av en politisk kompromiss var den i grund och botten ändå ett resultat av en långvarig liberal kravartikulering. Efter år 1862 fortskred utvecklingen i Sverige med såväl landstinget som hushållningssällskapet som parallella länsinstitutioner. Däremot förblev det riksomfattande hushållnings-och lantbrukssällskapsväsendet som färdigorganiserats åren 1861-63 i de finländska länen utan landstingsorganisation. Frågan bör därför ställas varför det uppstod en dylik olikhet mellan Sverige och Finland?

I Sverige utfärdades såväl kommunal-som landstingsförordningarna samtidigt år 1862 och redan tre år senare tillkom i Finland förordningen angående kommunalförvaltning på landsbygden - överraskande snabbt om man jämför med att länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsendet i Finland stod färdigorganiserat först ett halvt sekel senare än i Sverige. Att man i Finland inte skulle ha känt till 1862 års svenska landstingsförordning är uteslutet eftersom den svenska kommunallagstiftningen och den föregående beredningen utnyttjades som förlaga. Trots detta varken kommenterades eller ens omnämndes landstingsförordningen i den beredning som föregick 1865 års finländska kommunreform på landsbygden. Det naturliga skulle ju dock ha varit att öppet ta ställning till huruvida det fanns behov av en motsvarande inrättning i Finland eller inte. Det måste således ha funnits någon aktiv faktor i politiken som på förhand uteslöt införandet av en landstingsinstitution.[1]

Omständigheten att 1865 års kommunreform i Finland stannade vid en påbyggnad till den tidigare sockenförvaltningen och inte utsträcktes till att beröra också häradet eller länet bör synbarligen betraktas mot bakgrund av att den mer än fyrtio år långa kampen för länshushållningssällskap just innan eller åren 1861-63 krönts med framgång. Eftersom detta länge framförda krav då tillmötesgåtts fanns det helt enkelt inget omedelbart behov att gå längre och kräva införandet också av en länsrepresentation. Uppenbarligen svarade det fullt utbyggda länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsendet helt enkelt mot de aktuella kraven hos 1860-talets politiska elit. Det nya inhemska ledarskikt som kom till makten efter den nikolajska eran började under 1860-talet praktiskt omsätta de ekonomiska och politiska program som som förberetts och formulerats under de föregående decennierna (utan att dock kunna realiseras). Detta ledarskikt hade ingen anledning att avhända sig samhällelig makt genom oprövade landstingsexperiment. Istället blev den finländska modellen hushållnings-och lantbrukssällskap i länen plus kommuner i landsbygdssocknarna.

Med tiden förändrades situationen och under den fyrtio år långa perioden 1872-1914 uttrycktes en rad strävanden till att inrätta härads-, läns-och landskaps-

---

[1]. I detta sammanhang kan det noteras att medan kommunallagstiftningsreformerna på olika nivåer i andra stater ofta behandlas som ett sammanhållet reformkomplex så har en annorlunda tradition utvecklats i Finland. Beredningen av kommunallagstiftningen åren 1865, 1873, 1908, 1917, 1948 och 1976 har sålunda inte inrymt någon länsrepresentations-eller landstingsinrättning. Nya guvernörs-/länsstyrelseinstruktioner-och förordningar har däremot regelmässigt utfärdats vid tidpunkter då strävanden till förmån för länsrepresentationer och landstingsinstitutioner legat nere d.v.s. åren 1894, 1937, 1955 och 1987.

institutioner med befogenheter som överskred lanthushållningsfrågorna.[1] Dess initiativ kan delas in i tre centrala skeden;

- trettonårsperioden 1872-85 då huvudsträvandena syftade till en lagstiftning om länsrepresentationer. Åren 1872 och 1877 ställdes lantdagspetitioner[2] i ärende som fick konsekvensen att frågan utreddes i två särskilda kommittéer åren 1880-81[3] och 1883-84.[4] Hur nära ett förverkligande förslagen var visas av utredningarna ledde fram till två propositioner, den ena till "Lag om länsting" år 1882 och den andra till "Lag om införande av länsrepresentation" år 1885.[5] Bägge dessa propositioner blev emellertid förkastade vid lantdagsbehandlingen. Omständigheten att länsrepresentationssträvandena gick om intet berodde dock inte som oftast tidigare varit fallet direkt på en förhalning från regeringens sida, utan på utfallet av en politisk linjestrid där de viktigaste skiljelinjerna gick mellan borgerlig liberalism och bondekonservatism samt mellan svenskspråkiga ämbetsmän och den fennomanska strategin. Efter år 1885 då frågan kom till konfrontation och slutligt avgörande inträdde en paus i förslagsställandet som varade tolv år

- perioden 1897-1908 då en jämförelsevis stark strömning förespråkade införandet av häradsrepresentationer.[6] År 1897 ställdes tre lantdagspetioner[7] i detta syfte som efterföljdes av motsvarande ungfinska petitioner åren 1900 och 1908[8] samt ett par

---

1. Också åren 1859, 1861 och 1867 hade vissa spridda initiativ ställts.

2. Finlands Landtdag 1872. Handlingar IV. Allmänna besvärsutskottets betänkande Nr 8, Finlands Landtdag 1877-78. Handlingar V. Berg 1888, 269-274, 478-485

3. Kom.bet. 1881:3

4. Kom.bet. 1884:3

5. Finlands Landtdag 1882. Handlingar II. Proposition nr 26, Finlands Landtdag. Handlingar II. Proposition nr 26, Berg 1894, 149-152, Neovius 1907 II, 202-203, Lindman 1942, 7, Mennola 19, 73

6. Spridda förslag om införande av häradsrepresentationer hade tidigare visserligen kommit till uttryck även åren 1877-78, 1881, 1882 och 1883. Med kraft drevs dessa aktioner dock först från och med år 1897.

7. Finlands Landtdag 1897. Handlingar V.2. Petitionerna nr 39, 40 och 44, Lindman 1942, 34-35

8. Finlands Landtdag 1900. Handlingar V. Petitionsbetänkande nr 44, Senare Landtdagen 1908. Handlingar V.2, Kommunalutskottets betänkade nr 3, Bilagor, petion nr 150

senkomna påskyndingspetioner åren 1912 och 1914.[1] De aktivaste krafterna bakom dessa aktioner var den liberalt inriktade nya finska borgerligheten.

- förhalningsskedet efter år 1905. Med den mechelinska senatens makttillträde år 1905 kom igen strävandena till länsrepresentation att få en officiell och dominerande prägel. Samtidigt förhalades emellertid èn positiv lösning. I sitt programtal vid den konstitutionella senatens första plenum i slutet av år 1905 framhöll Leo Mechelin att den medborgerliga självstyrelsens princip borde erhålla en utsträckt tillämpning genom att valda självstyrelseorgan för större förvaltningsområden skulle handlägga åtskilliga ärenden som tidigare ankommit på statens myndigheter.[2] I den mechelinska senatens förslag till regeringsform åren 1907 intogs också ett stadgande om att det närmare skulle bestämmas i lag på vilket sätt och i vilken omfattning medborgerlig självstyrelse skulle tillämpas på större förvaltningsområden än kommunern (41.3 §).[3]

År 1907 gavs lagberedningen i uppdrag att bereda en lagstiftning om den medborgerliga självstyrelsens utveckling till länsrepresentation eller för annat lämpligt område större än kommunen. Även om den konstitutionella senaten avgick år 1908 och reformförutsättningarna försvagades står det klart att det antingen inte gick att nå enighet kring en dylik reform eller att frågan medvetet förhalades. Det senare alternativet förefaller sannolikt eftersom lagberedningens betänkande år 1912[4] inte innehöll något lagförslag, men däremot nog en desto mer omständigare principutredning. Likaså tyder de bägge påskyndningspetionerna åren 1912 och 1914 på en avsiktlig förhalning från senatens sida.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inom det nya borgerliga ledarskikt som kom till makten under 1860-talet och som dominerade också den efterföljande politiska utvecklingen fanns divergerande uppfattningar om behovet av härads-, läns- och landskapsrepresentationer. Huvudströmmen inom detta eftersträvade dock inte länsrepresentationer. Istället skedde som ett alternativ en satsning på länshushållnings- och lantbrukssällskapen. Redan under 1860-talet då den svenska landstingsinstitutionen

---

1. Landtdagen 1912. Bilagor. Petition nr 46, Landtdagen 1914. bilagor I-XI. Petition nr 44

2. von Bonsdorff 1950, 37

3. Lindman 1975

4. Lagberedningens betänkande angående lagstiftning om kommunala samfund av högre ordning 1912

måste ha framstått som en konkret förebild för en kommande reform inom lokalförvaltningen i Finland ökade regeringsmyndigheterna nämligen kraftigt stödet till länshushållnings-och lantbrukssällskapen. I detta finns en parallell till den konservativa taktiken i Sverige under 1830-, 1840-och 1850-talen då länshushållningssällskapen gynnades finansiellt som ett motdrag till de liberala yrkandena på införandet av länsrepresentationer. Likaså ägde det under perioden 1872-1917 då kraven på införande av härads-, läns-och landstingsrepresentationer gjordes gällande en synnerligen stark utveckling av länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsendet. Under perioden 1864-80 hade det inte grundats ett enda nytt hushållnings-eller lantbrukssällskap, men under perioden 1881-1909 tredubblades i det närmast antalet (från åtta till 22). Samtidigt ökade statsunderstödet och med detta även antalet avlönade funktionärer på ett anmärkningsvärt sätt. Det kan därför anses att det politiska ledarskiktet under autonomins sex sista decennier valde ett utbyggt länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsende framom ett mer reguljära förvaltningsinstitutioner som härads-läns-eller landstingsrepresentationer.

## 5. Den första republikens tid

### 5.1. Tveksamheten rörande länsförvaltningen, länsrepresentationen och landskapssjälvstyrelsen

Som det framkommit framställdes den statliga distriktsförvaltningen som **jämförelsevis oproblematisk** i de förvaltningsrättsliga kommentarerna under såväl den svenska tiden som autonomins tid. Också under den första republikens tid präglades kommentarerna av detta mönster. Denna syn svarade dock inte heller då mot de verkliga förhållandena. På 1700-talet ställdes en mängd förslag som syftade till att omforma lokalförvaltningen. Under perioden 1820-60 riktades strävandena till inrättandet av representativa länsinstitutioner i Finland framför in på grundandet av hushållnings-och lantbrukssällskap i länen. Denna sällskapsinrättning som tillkom under politisk kamp utvecklades ytterligare under senare delen av 1800-talet och under 1900-talets första decennium. Förutom att länshushållnings-och länslantbrukssällskapen på detta sätt fick funktionen av plattformar för samhälleligt deltagande uttryckte de också det begynnande nationsbygget med sin etniska mobilisering.[1] Under 1800-talets tre sista decennier gjordes även försök att inrätta länsrepresentationer efter närmast svensk modell samt ställdes förslag om grundande av häradsrepresentationer. I likhet med de efterföljande strävandena från och med år 1905 att grunda kommunala samfund

---

[1]. Westerlund 1985, Westerlund 1986

av högre ordning och senare landskapssjälvstyrelseinstitutioner under den första republikens tid förblev dessa bemödanden orealiserade.[1]

Samtidigt som frågan om lokalförvaltningens organisation således historiskt sett haft en ständig aktualitet har omständigheten att det lokala myndighetsfunktionerna fördelats på en mängd organ öppet uppfattats som ett samordningsproblem först under efterkrigstiden. Den ämbetsverkskommitté som verkade under 1920-talet uppmärksammade inte frågan i sina många betänkanden om de olika förvaltningsgrenarna. Inom statsförvaltningen leddes motoffensiven mot planerna på landskapssjälvstyrelse under 1920-och 1930-talen främst av kuopiolandshövdingen **Gustaf Ignatius** som strävade till att hävda länsstyrelsens ställning inom förvaltningen och slå vakt kring den finländska unitetsstaten. I artiklar åren 1925 och 1931 yrkade Ignatius på överföringar av tre typer av länsstyrelsefunktioner till övriga statliga distriktsorgan.[2] Under Ignatius ledning fungerade åren 1933-35 en kommitté för uppgörande av förslag till ny landshövdingsinstruktion som också den framlade motsvarande förslag.[3] Förhållandet kan te sig paradoxalt, men bottnade i att Ignatius och kommittén ville avlasta länsstyrelsen vissa rutinuppgifter för att frigöra den för ledningsfunktioner och aktivt handlande.[4] Av de nämnda inläggen framgår inte att relationerna mellan länsförvaltningen och övriga statliga distriktsorgan i något avseende skulle ha upplevts som något som helst problem. Ännu år 1944 författade kommittésekreteraren **Paavo Lihtonen** i en publikation utgiven av inrikesministeriet en översikt över länsförvaltningen utan att på något sätt fästa uppmärksamhet vid länsstyrelsens förhållande till övriga statliga distriktsorgan.[5] Två år senare ingick Lihtonen dock i den år 1946

---

1. Kom.bet. 1881:3, kom.bet. 1884:3, lagberedningens betänkande rörande kommunala samfund av högre ordning år 1912, kom.bet. 1923:13 och lagberedningens betänkande om landskapssjälvstyrelse år 1930.

Det finns en viss forskningstradition kring frågan om varför länsrepresentations- och landskapssjälvstyrlseträvandena i Finland förblivit orealiserade. Se Kaukovalta 1940, Lindman 1942, Lindman 1944, Finell 1946, von Bonsdorff 1950, Hoffren 1956, Jokisaari 1961, Soikkanden 1966, Anttila 1969, Ström 1971, Eskelinen 1974, Mennola 1981, Tiihonen 1986. Se även kap. V.

2. Ignatius 1925, 39-45, Ignatius 1931, 260-267. De uppgifter Ignatius ville avföra från länsstyrelsen utgjordes av folkskoleärenden, fastställandet av byggnadsritningar och vägärenden.

3. Kom.bet. 1935:3, 30-36

4. Ignatius 1936, 86-94

5. Lihtonen 1944, 39-60

regionindelningskommitté som påtalade betydande oenhetligheter och samordningsproblem inom den statliga distriktsförvaltningen.

### 5.3. Nationalitets-och språkfrågan som landskapssjälvstyrelsens hinder

Under den 13-åriga perioden 1917-30 fick den tidigare härads-och länsrepresentationsfrågan en fortsatt aktualitet i form av landskapssjälvstyrelsesträvandena. Perioden kan delas in i två underskeden;

- perioden 1917-20 som vidtog efter den ryska marsrevolutionen då det inrikespolitiska läget i Finland förändrades i grunden fram till till Ålandsfrågans och nationalitetsfrågans formella lösning år 1920, och

- perioden 1920-30 då landskapssjälvstyrelsesträvandena förblev orealiserade till följd av den latenta spänningen bakom nationalitetsfrågans formella lösning

Lantdagen antog sommaren 1917 med socialdemokratins stöd en ungfinsk petition om införande av självstyrelse för större samhällen än kommunen i form av länsting.[1] Beslutet kom dock inte att förverkligas praktiskt: i vägen kom lantdagens upplösning och den åtföljande borgerliga lantdagsmajoriteten och trots att en genomgripande reform av kommunallagstiftningen genomfördes i november 1917 sträckte sig verkningarna av denna inte till länsförvaltningen. Under resningen år 1918 inrättades visserligen länskommissariat i de fyra sydligaste länen, men efter dess undertryckande återgick länsförvaltningen till sin tidigare form.[2] Samtidigt hade emellertid landskapssjälvstyrelsefrågan fått en särskild dimension med de statsseparatistiska strävandena på Ålandsöarna och självstyrelsesträvandena bland fastlandets svenskspråkiga befolkning.

Avskiljandet av Ålands härad från Åbo och Björneborgs län till ett särskilt län för sig i juni 1918 kom att bli det första steget till ett separat Ålandsavgörande och en organisering av en autonom åländsk landskapsförvaltning oberoende av den allmännare frågan om en reglering av landsskapssjälvstyrelsen. Sommaren 1919 tillsattes

---

1. Landtdagen 1917. Handlingar V.2. Petitionsbetänkande N:o 24. von Bonsdorff 1950, 47-54, Lindman 1968, 103

2. Finlands Folkkommissariats förslag till statsförfattning 23.2.1918 (79 §) och Lag om interimistiskt handhavande av inrikesförvaltningen 14.2.1918 (2.1 §). Piilonen 1971, 254-257, Soikkanen 1975, 283-284, Jyränki 1978, 124, Piilonen 1982, 84-88

en landskapssjälvstyrelsekommitté som vid sidan av sin övergripande utredningsuppgift även uppdrogs uppgiften att utforma förslag till självstyrelse för Åland. Våren 1920 stiftades så L om självstyrelse för Åland (124/1920) och till följd av Folkens förbunds råds beslut 24.6 och 27.6.1921 år 1922 även L innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (189/1922).[1]

Beträffande den svenskspråkiga befolkningen i det övriga Finland kom emellertid en principiellt annan typ av lösning att realiseras i nationalitetsfrågan. Under perioden 1917-20 gjorde sig en stark strömning gällande bland den svenskspråkiga befolkningen som eftersträvade kulturella självstyrelsegarantier och landskapsautonomi. Kraven kom till uttryck genom Svenska folkpartiet, landskapsmöten i Österbotten, Nyland och Åboland samt genom det år 1919 valda Svenska Finlands Folkting. Denna utveckling kulminerade i de grandiosa planerna på "Landskapsförbundet Svensk-Finland" åren 1919-20 som realiserade skulle ha gjort Finland till en slags federation.[2] År 1920 överlämnade Svenska Finlands Folkting - i denna politiska situation en finlandssvensk nationalförsamling - en proposition med detta innehåll till statsrådet.[3] Ärendet överfördes emellertid till den år 1919 tillsatta landskapssjälvstyrelsekommittén som avfattade ett avböjande utlåtande år 1921.[4]

Dessförinnan hade emellertid språkparagraferna i RF 1919 fått en utformning som i avsevärd mån försvagat förutsättningarna för en finlandssvensk irredentism. Dessa språkstadganden innebar i praktiken att de svenska bosättningsområdena (med undantag för Ålandsöarna) kom att innefattas i tvåspråkiga län och övriga förvaltningsdistrikt istället för att bli exklusivt svenskspråkiga. Även om kravet på enspråkigt svenska län och landskap upprätthölls under hela 1920-talet var den nationalitetspolitiska strategin bland finlandssvenskarna dock kluven och självstyrelserörelsens kraftfullaste period hänför sig till tvåårsperioden 1918-20.

Under tioårsperioden 1920-30 var landskapssjälvstyrelsefrågan politiskt aktuell dels till följd av den landskapssjälvstyrelsekommitté som tillsatts år 1919 och som färdigställde sitt betänkande inklusive lagförslag år 1923[5] samt till följd av lag-

---

1. Dreijer 1947, 18-20, Dreijer 1982, 9-31, Modeen 1973

2. Svenska Finlands Folkting 1919

3. Wikman 1923, 349-350, Wikman-Lindman 1941, 98-101, von Bonsdorff 1950, 170, Hämäläinen 1969, 81

4. Utlåtandet är avtryckt i i kom.bet. 1923:13, 68-70

5. Kom.bet. 1919:23, kom.bet. 1921:9, kom.bet. 1923:13, kom.bet. 1923:20

beredningens betänkande med förslag till proposition om landskapssjälvstyrelse år 1930.[1] Ingetdera av förslagen realiserades dock och landskapssjälvstyrelsefrågan var överhuvudtaget inte politiskt aktuell under större delen av 1930-och 1940-talen. Landskapssjälvstyrelsekommittén indrogs i själva verket i juni 1923 då ännu två av dess uppgifter återstod: en utredning om förvaltningsdomstolar i lägre instans och en utredning om omorganisation av länsförvaltningen. Dessa bägge frågor innehöll säkerligen också känsliga moment. Frågan om de lägre förvaltningsdomstolarna hotade så länge den sammankopplades med en länsrepresentation landshövdingsinstitutionens ställning och en omorganisering av länsförvaltningen innebar närmast att en reducering av landshövdingens befogenhet måste aktualiseras. De offentliga utredningarna stupade dock knappast på att dessa delfrågor i sig skulle ha varit olösbara. F.ö. hade ju också den utförda huvudutredningen tydligt antytt lösningarna för såväl de lägre förvaltningsdomstolarnas som länsstyrelsens vidkommande. Snarare förhöll det sig så att utredningen rörande frågekomplexet om kommunal självstyrelse av högre ordning som helhet tagit en för enhetsstatstanken hotande eller i varje händelse irriterande vändning. Framför allt var det den utifrån dikterade lösningen på Ålandsfrågan och kraven på självstyrande svenskspråkiga landskap som förorsakade detta.

Även om de tämligen kraftiga separatiska rörelserna bland den svenskspråkiga befolkningen under särskilt perioden 1917-23 inte utföll enligt de ursprungliga intentionerna tog de sig flera förmedlande statsrättsliga uttryck. Dessa kom till uttryck i de nationalitetspolitiska kompromisserna ifråga om såväl språkparagrafterna i RF 1919 som lagstiftningen om bl.a. ämbetsdistriktens och självstyrelseområdenas ämbetsspråk år 1922. Också efter att tanken på dubbelfederationen "Landskapsförbundet Svensk-Finland" (ett förbund av svenska landskap konfedererad med en finsk stat) förfallit som konkret handlingsprogram ersattes denna idé inom kort med tanken på en reglerad "kulturautonomi". Visserligen avvisade finskheten även denna tanke till dess huvuddelar, men den kom i alla fall att få vissa konkreta administrativa uttrycksformer som t.ex. det svenska biskopsstiftet, skolstyrelsens svenska avdelning och (den privata) Åbo Akademi. Tanken på en kulturautonomi har dock aldrig övergivits helt och hållet, utan upprätthölls fortsättningsvis under den resterande delen av 1920-talet och under 1930-talet liksom även senare. Under hela den första repub-

[1]. Lagberedningens betänkande 1.1930

likens tid gjordes då och då aktioner till förmån för svenska län och landskap,[1] vilket visar att de nationalpolitiska strävandena inte uppgavs.

Särskilt bör Ålandsexemplet anses ha varit ägnat att inom regeringen och de övriga nationella politiska centralorganen väcka farhågor mot inrättandet av svenska landskapssjälvstyrelseinstitutioner. Ålandsseparatismen åren 1917-20 hade inneburit en statsupplösande process, över vilken den finska staten och regeringen förlorat den suveräna kontrollen. Det uppstod en särskild Ålandsfråga som till följd av det yttre trycket inte kunde lösas på annat sätt än genom en kompromiss mellan de motstridiga strävandena. Det bör också observeras att Ålandslagstiftningen på flera punkter realiserar de lösningar som ingick i programmet för "Landskapsförbundet Svensk-Finland". Mer än någon annan enskild omständighet i nationalitetsproblematiken kan därför Ålandslösningen därför anses ha motverkat strävandena att inrätta landskapssjälvstyrelseinstitutioner också i riksomfattande skala.

**Tom Sandlund** har på ett intressant sätt jämfört situationen i Finland åren efter 1918 års inbördeskrig med de statliga konsolideringsproblem en del av de tredje världens stater haft som grundades under 1960-talet. Den viktigaste frågan för dessa stater där de inre förhållandena kunnat präglas av etnisk klyvning och tribalism har ofta varit bevarandet av den nationella enheten och att förmå de olika folkgrupperna att acceptera den nya staten. På motsvarande sätt var behovet av statsenhet och kulturell konsolidering stort i Finland varvid det främsta orosmomentet var just de separatistiska strävandena i de svenska bosättningsområdena.[2]

Strävandena att inrätta härads-, läns-och landskapsinstitutioner har framför allt motverkats av den finsknationella rörelsens betoning av riksinstitutionerna och mer

---

[1]. Kom.bet. 1923:13, 190-195, Riksdagen 1925. Bilagor I-X. Petionsförslag nr 5. Colliander 1926, 56-58, von Born 1927, 10, Kekoni 1930, 108-110, Jern 1957, Österholm 1957, 25-26, Österholm 1984, 13-14

[2]. Sandlund 1985, 277. Belysande för inställningen inom statsbyråkratin är de informella uttalandena om de svenska territoriella kraven vid ett landshövdingsmöte 19.11.1924. Kuopiolandshövdingen och f.d. vasabon Gustaf Ignatius (samlingspartiet) avvisade kategoriskt tanken på svenskspråkiga "kaistaläänejä" och fortsatte: "Se taas että ruotsalaisia hallintoalueita järjestetään, on minusta aivan turha. Kyllä ne tulevat vain etuilemaan niitten osien kustannuksella, jotka ovat jääneet suurempiin lääneihin". Också vasalandshövdingen Bruno Sarlin (framstegspartiet) gick på samma linje: "Mutta olisi hyvin arastellen mentävä tähän kysymykseen, sillä jos läänejä ruvetaan muttamaan, niin avaamme portit siihen, että on ruvettava järjestemään ruotsalaisia läänejä". Riksarkivet. Sisäasiainministeriö. Kansio 19 H 61. Maaherrain kokoustem pöytäkirjat vv. 1919-21, 1924-32

allmänt dess påtagliga centralistiska tendens. I kampen mot det svenskspråkiga ämbetsmannainflytandet inom senaten och administrationen kom den fennomanska strategin att mycket starkt betona centralstatliga institutioner som senaten/regeringen, lantdagen/riksdagen, överstyrelserna/de centrala ämbetsverken, guvernörerna/landshövdingarna/länsstyrelserna och universitetet. Orsaken till denna centralism var att en dylik styrkekoncentration var en förutsättning för ett övertagande av makten inom dessa institutioner. Redan under 1880-talet hade fennomanin lämnat planerna på länsrepresention utan stöd eftersom en decentralisering av detta slag skulle ha försvårat den styrkesamling man önskade bygga upp för att överta statsmakten från den svenskspråkiga ämbetsmannaeliten. Också under 1920-och 1930-talen präglades det finsknationella programmet av genomgripande och totala målformuleringar. Strävandena att grunda självstyrande landskapsinstitutioner uppfattades därför som potentiella hinder för förfinskningsprogrammets genomförande och för upprättandet av den nationella enheten. Det bör även observeras att det bakom de svenskspråkiga länsrepresentations-och landskapssjälvstyrelsesträvandena kunde finnas ett dubbelt syfte. Dels strävade man på detta håll till att konsolidera ställningen hos de svenskspråkiga bosättningsområdena genom grundandet av länsrepresentationer eller landskapsautonomier. Men dels såg man också en möjlighet att de övergripande finsknationella konsolideringssträvandena skulle försvagas till följd av de decentralistiska verkningar som kunde förmodas bli en viktig verkan av eventuella landskapsautonomier i de rent finskspråkiga länen och bosättningsområdena.

Det bör dock framhållas att orsakerna till att planerna på landskapssjälvstyrelseinstitutioner förblev orealiserade är sammansatta och av komplex natur. Det torde sålunda inte vara möjligt att isolera någon enskild huvudorak eller att uttömmande ens förteckna en rangordning över de enskilda skäl som inverkat med olika intensitet under olika skeden. Det är också möjligt att orsaker av någon bestämd typ kunnat vara av avgörande betydelse vid någon bestämd tidpunkt för att därefter avlösas av någon annan dominant orsak. Det kan dock på starka grunder förmodas att just Ålands-, språk-och nationalitetsfrågorna under 1920-talets första hälft var de avgörande faktorer som förhindra införandet av ett system med landskapssjälvstyrelse. Likaså står det klart att betydelsen hos dessa faktorer minskade under senare hälften av 1920-talet även om de inte heller försvann.

Efter att en nationell integrationsmodell skrivits in i RF 1919 i form av språkstadgandena och avvisandet av den landskapssjälvstyrelsemodell kommittéutredningarna i början av 1920-talet presenterat inträffade tre samtidiga händelsekedjor;

- det skedde en partipolitisk omgruppering. Från att under 1920-talets första år ha visat åtminstone ett principintresse för införandet av landskapssjälvstyrelse övergick de borgerliga partierna tillatt under 1920-talets slut tona ned denna fråga. Tidpunkten för detta kan förläggas till åren 1926-28

- åtgärderna till förmån för åstadkommandet av en lagstiftning om kommunalförbund initierades av regeringen år 1926. Efter en något utdragen beredning utmynnade dessa åtgärder i 1932 års lagstiftning som möjliggjorde inrättandet av kommunalförbund med offentligrättslig status

- efter publicerandet av 1923 års förslag till landskapssjälvstyrelse, den s.k. Tulenheimokommitténs betänkande, inledde landshövdingarna och länsstyrelserna en motoffensiv mot dessa planer. Denna motaktion kröntes med en fullständig framgång först år 1933 då kuopiolandshövdingen Gustaf Ignatius övertog ledningsarbetet ifråga om beredningen av en ny länsstyrelseinstruktion

Denna utveckling var snarare av administrativ och pragmatisk än av politisk karaktär. Däremot var det nödvändigtvis inte fråga om något uttryckligt planerat program som på detta sätt sattes i verket.[1] Närmast var det kanske så att olika delbyråkratier handlade utgående från sina specifika utgångspunkter och mer eller mindre kortsiktiga intressen. Inom den kommunala sektorn gick man in för kommunalförbundssystemet som en åtminstone tillfällig lösning och inom statsförvaltningen slog landshövdingarna vakt kring länsbyråkratins ställning utan att sträva till genomförandet av något särskilt program. Detta behöver inte ens betyda att de uttryckligen skulle ha motarbetat införandet av landskapssjälvstyrelse. Snarare var det så att då åstadkommandet av den nödvändiga enheten för en lagstiftning i frågan visade sig vara en omöjlighet så kom införandet av en landskapssjälvstyrelse att ställas på framtiden. Omständigheten att någon lagstiftning om landskapssjälvstyrelse inte tillkom under 1920-och 1930-talen förefaller därför i högre grad bero på att reformen

---

[1]. Landshövdingen Bruno Sarlin uppgav i en intervju år 1929 att han år 1924 tillhört de landshövdingar som inte ansett en högre självstyrelse som helt onödig, utan att det ändå var fråga om något brännande behov. En decentralisering av statsförvaltningen med stöd av en landskapssjälvstyrelse borde dock inte få rasera den historiska grund statsförvaltningen byggde på. Av denna anledning borde man enligt Sarlin nöja sig med en smalare bas så att statsförvaltningens tyngdpunkt inte överfördes till de planerade självstyrelseorganen. Sarlin 1929, 444-446. Det var således inte fråga om ett totalt avståndstagande från tanken på landskapssjälvstyrelseinstitutioner. Kruxet var dock att dylika eventuellt kunde åsidosätta länsförvaltningen.

till följd av utvecklingen i samhället blev uppskjuten och i mindre utsträckning på att en dylik helt skulle ha avvisats.[1]

## 6. Den andra republikens tid

### 6.1. Samordningsproblemen uppmärksammas - Merikoskis och Uotilas balansproblematik

En ny syn på läns-och distriktsförvaltningens organisationsfråga hade emellertid börjat utformas under 1940-talet då staten till följd av krigsläget såväl utvidgade som intensifierade sin verksamhet. I artikeln "Hallinnon mukautuminen sota-ajan oloihin" år 1941 formulerade **Veli Merikoski** principer bl.a. för hur förvaltningen skulle fungera under en centraliserad och enhetlig ledning och samtidigt tillgodose behovet att förse lägre myndigheter med en vidsträckt slutlig beslutsrätt. Det är i detta sammanhang av intresse notera att det senare ofta utnyttjade resonemanget om balansen mellan centralism och decentralism för första gången uppträdde i denna text.[2] Den monografi "Suomalainen sotilashallinto Itä-Karjalassa 1941-44" han publicerade år 1944 anknöt likaså till detta tema då han i denna skrift redogjorde för organisationsformen hos det östkarelska förvaltningsdistriktet jämte underdistrikt och militärförvaltningsområdets ställning i förvaltningsapparaten.[3] I en artikel "Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämistä" år 1943 berörde han därtill frågan om relationerna mellan lägre lokala myndigheter för särskilda förvaltningsgrenar och allmänna

---

[1]. På sitt sätt belysande för situationen är det utlåtande Kuopio länsstyrelse gav 10.1.1931 om 1930 års lagberednings förslag till landskapssjälvstyrelse. I detta framhöll landshövding Gustaf Ignatius - som utan tvekan tillhörde de som mest bestämt motsatt sig de förslag 1923 års Tulenheimokommitté ställt - framhöll att behovet av en lagstiftning om självstyrelse av högre ordning blivit uppenbart. Medan Ignatius på ett landshövdingsmöte ännu 1924 som ett motargument mot införandet av landskapssjälvstyrelse anmärkt att apparaten skulle bli för dyr ansåg han år 1931 däremot att en självstyrelse av högre ordning som under god ledning och skötsel skulle kunna jämna ut ekonomiska missförhållandena. Dessutom skulle en dylik även kunna åstadkomma en ekonomiskt fördelaktigare ordning ifråga om uppgifter som alltför tungt belastade kommuner med svag ekonomisk ställning. Av intresse är även landshövdingens ståndpunkt att bristen på självstyrelse av högre ordning inte ensam ersatts av den lagstiftningsreform som av denna anledning planerades för att underlätta kommunsammanslutningarnas olika specialuppgifter. Riksarkivet. SM 1930. Pärm 32/18 KD

[2]. Merikoski 1941, 721-735

[3]. Merikoski 1944 II. Merikoski hade år 1941 utnämnts till en särskild befattning som juridiskt biträde vid den östkarelska militärförvaltningen. Syrjö 1972, 308-321

lokala myndigheter.[1] Utan att nämna konkreta exempel förklarade han att det mellan dessa myndigheter alltid rådde ett spänningstillstånd, vilket visar att frågan uppfattades som ett förvaltningsorganisatoriskt problem.

Det nya i Merikoskis syn var att läns-och distriktsförvaltningens funktionella, sakliga och territoriella skiktning inte tidigare åtminstone uttalat betraktats som ett system som återgick på ett kraftspel mellan instanser, administrationssektorer och förvaltningsområden. En ändamålsenlig förvaltningsorganisation skulle skulle enligt denna syn utformas som en avvägning mellan olika effektivitets-och rättssäkerhetsaspekter samt subordinations-och kompetensförhållanden. Denna avvägning förklarades inte i politiska utan i tekniska termer som centralisering, decentralisering, vertikal och horisontell. Detta innebar ett brott med den tidigare synen, i vilken länsförvaltningen och de övriga statliga distriktsorganen uppfattats som tämligen oberoende av varandra. Det bör dock observeras att Merikoski på samma sätt som tidigare Hermanson och senare Ståhlberg åtskiljde en striktare underlydanderelation (käskynalaisuus) från underordning i bestämda fall (alaisuussuhde). Merikoski hade under kriget gjort en studieresa till Tyskland och bl.a. studerat den östliga ockupationsförvaltningen, varför det kan förmodas att han i sina nya ideer inspirerats av framför allt tysk förvaltningslära-och rätt.

De nya idéer Merikoski fört fram kom att dominera de statliga utredningar som företogs under 1940-talets slut samt under 1950-och 1960-talen i dessas helhet. Åren 1946-53 fungerade den redan nämnda regionindelningskommittén. Formellt gällde denna utredning enbart indelningen i förvaltningsområden och dess förslag siktade på en så småningom skeende anpassning av den administrativa indelningen till grundindelningen i län.[2] Samtidigt betraktades emellertid nu den statliga distriktsförvaltningens oenhetlighet nu för första gången som ett förvaltningsorganisatoriskt problem i en offentlig utredning. För första gången förelåg nu också en sammanhängande översikt av i det närmaste samtliga typer av statliga distriktsorgan.

---

[1]. Merikoski 1944 I, 188. Också i sin år 1944 utkomna översikt av Finlands offentliga rätt och i en artikel "Hallinto-organisatoorisia peruskysymyksiä" år 1946 återkom Merikoski till frågan om avgränsningen mellan centralisation och decentralisation inom förvaltningsorganisationen. Merikoski 1946 I, 72-74, Merikoski 1946 II, 601-602

[2]. Kom.bet. 1953:4, 7, 59-60. Utredningen kan ses som en motsvarighet till den indelningskommitté som verkat åren 1897-1905. Kom.bet. 1905:6. Då denna främst gällde åstadkommandet av likformighet mellan församlingar, kommuner och judiciella förvaltningsområden har den inte uppmärksammats utförligare än med detta omnämnande.

År 1951 fattade regeringen ett principbeslut, enligt vilket man borde sträva till en **centralisering av länsförvaltningen**. Samtidigt tillsattes en länsförvaltningskommitté under ledning av vasalandshövdingen **K.G.R. Ahlbäck** som fungerade åren 1951-54. Utredningsuppgiften innefattade uppgörandet av förslag till förenhetligande av länsförvaltningens och specialförvaltningsmyndigheternas verksamhet. År 1952 lämnade den ett delbetänkade om delegationer för statens regionalförvaltning som kom att bli underlag för 1953 års förordning om samverkan mellan läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna. I förslaget ingick att fem olika typer av distriktsorgan skulle förenas med eller organisatoriskt knytas till länsstyrelsen.[1] Förslaget var i själva verket rätt anspråkslöst och kan inte karaktäriseras som en strävan till en helhetsmässig samling av länsförvaltningen. Istället syftade det mer till åstadkommandet av ett arrangemang för kontakthållande mellan organ av olika typer och på olika nivåer än till en egentlig administrativ centralisation.

Under åren 1955-61 verkade en statsförvaltningskommitté som producerade flera delbetänkanden om de olika förvaltningssektorerna. Med hänsyn till att utredningen enligt sin uppgiftsbeskrivning skulle utreda relationen mellan statens centralförvaltning och de lägre förvaltningsmyndigheterna i landskapsinstansen för åstadkommandet av en riktig balans mellan centralisering och decentralisering är det förvånande att frågan om länsförvaltningens ordnande ägnades ringa uppmärksamhet. Med hänvisning till det betänkande den tidigare länsförvaltningskommitten publicerat år 1955 föreslogs dock i ett delbetänkade år 1958 att tre typer av statliga distriktsorgan skulle anslutas till länsstyrelsen.[2] Den övervägande delen av betänkandet upptogs istället av en utförlig utredning "på abstrakt nivå" rörande det centraliserings-decentraliseringstema **Merikoski** ägnat sig åt under 1940-talet. Då endast vissa mindre förändringar föreslogs var 1958 års delbetänkande därför närmast ett försvar för bevarandet av den existerande strukturen. Frågan behandlades inte heller vidare i de övriga betänkandena.[3]

---

[1]. Kom.bet. 1955:1, se även Ahlbäck 1951, 324-336, Ahlbäck 1963, 33-34. De organ som skulle anslutas till länsstyrelsen utgjordes av länsläkarna, skatteinspektörerna och distriktsinspektörerna för socialvården. Arbetskraftsförvaltningen och distriktsarkitekterna skulle knytas till länsförvaltningen. Samtliga dessa organ skulle primärt underlyda sina respektive centrala instanser även om de i särskilt reglerade fall skulle underordnas länsstyrelsens beslutsfattande.

[2]. Kom.bet. 1958:5, 46-48. Enligt förslaget borde medicinal-, social-och arbetskraftsförvaltningen anslutas till länsstyrelsen. Det var alltså fråga om en reducering av det tidigare förslaget.

[3]. Kom.bet. 1959:1, kom.bet. 1959:2, kom.bet. 1959:3, kom.bet. 1960:8, kom.bet. 1960:21, kom.bet. 1961:49

I en år 1960 publicerad text förklarade kommittésekreteraren **Jaakko Uotila** att utredningen förenklat sin komplicerade uppgift.[1]

Då utredningens uppläggning beaktas är det inte förvånande att Uotila i sin år 1963 framlagda avhandling "Päätösvallan siirtäminen valtionhallinnossa" kom att beröra förhållandet mellan länsstyrelsen och övriga distriktsorgan.[2] I denna konstaterades att länsstyrelsens ställning som en ledande förvaltningsmyndighet något försvagats till följd av den intensiva utvecklingen inom samhällets olika områden som under de senaste decennierna lett till att allt fler statliga distriktsorgan avskiljts från länsstyrelsen. Subordinationsrelationen visavi länsstyrelsen hos de under centrala ämbetsverk och ministerier stående distriktsorganen var därför mycket formell. Denna anmärkning bör uppfattas som en markering mot den syn **Hermanson, Ståhlberg** och **Merikoski** i tiden fört fram. **Uotila** formulerade alltså en beskrivning som i högre grad svarade mot de uppkomna förhållandena.

Under åren 1965-67 verkade en kommitté för länsförvaltningens organisationsform. Utredningen gällde bl.a. möjligheterna att ansluta statsförvaltningens distrikts- och regionförvaltning till länsförvaltningen och frågan om hur centraliseringen och koordineringen av förvaltningen i länen skulle ordnas. Dess förslag innebar att åtta typer av statliga distriktsorgan skulle anslutas till länsstyrelsen.[3] Ifråga om sex typer av statliga distriktsorgan som blivit föremål för utredning tog kommittén ingen ställning och ifråga om flertalet distriktsorgan önskades uttryckligen inga förändringar.[4] Som helhet var det fråga om en avsevärt mer ambitiös plan än den föregående länsförvaltningskommittén presenterat 13 år tidigare.

---

1. Uotila 1960 II, 2, Uotila 1960 I, 24-26, 38

2. Sambandet mellan statsförvaltningskommitténs principbetänkade år 1958 och Uotilas avhandling år 1963 är uppenbart. Enligt Uotila hörde också avhandlingens tema som en del till statsförvaltningens centralisations-decentralisationsproblematik. Ursprungligen hade avsikten varit att just denna problematik skulle bli avhandlingens centrala tema men då ämnet inte visat sig vara tillräckligt omfattande hade avhandlingen utsträckts till att omfatta även överföringsfrågor. Uotila 1963 II, förordet.

3. Dessa utgjordes av länsläkarbyråerna (inklusive länsläkarna, länshälsosystrarna, länsbarnmorskorna och länshälsoinspektörerna), länsveterinärerna, folkskol-och biblioteksinspektörerna, småindustridistriktsbyråerna, arbetskraftsdistrikten och yrkesvägledningsdistrikten, yrkesinspektörerna, socialvårdens distriktsinspektörer samt planläggnings-och byggnadsärenden vid länsbyggnadsbyråerna.

4. Kom.bet. 1967:A4, 4, 29

År 1967 fattade regeringen ett principbeslut om **en utvidgning av länsstyrelsens verksamhet och stärkande av dess ställning.** De år 1970 grundade skolavdelningarna vid länsstyrelserna liksom de år 1971 inrättade social-och hälsovårdsavdelningarna innebar att länsstyrelserna blev distriktsorgan för dessa förvaltningsgrenar. Det var sålunda också fråga om att vissa tidigare separata distriktsorgan avvecklades genom den organisatoriska föreningen med länsstyrelsen. Detta innebar att förslaget från 1967 års kommittéutredning för länsstyrelsens organisationsform delvis kom att realiseras.

I en av inrikesministeriet år 1969 utgiven publikation deltog landshövdingen **Urho Kiukas** i S:t Michels län med ett inlägg "Läänien hallinto".[1] I detta uppmärksammades på ett iögonenfallande sätt länsstyrelsens förhållande till övriga länsförvaltningsmyndigheter. Det konstaterades att länsstyrelsen var vanmäktig i förhållande till övriga distriktsorgan och att utvecklingen gått i direkt motsatt riktning till vad de tidigare utredningarna och principbesluten inneburit. Vid tidpunkten för denna kommentar hade fördelningen på olika statliga distriktsorgan nått sin ditintills största omfattning och den syn Kiukas gav uttryck för präglades av en påtaglig resignation.

En kommunalsamarbetskommitté som verkade under åren 1964-70 konstaterade att utredningen om införande av självstyrelse av högre ordning borde ha förenats med den uppgift som ankommit på 1967 års kommitte för länsförvaltningens organisationsform.[2] I denna utredning sågs nu läns-, distrikts-och landskapsförvaltningen för första gången som en uttalad helhet. Kommittén leddes av kanslichefen vid inrikesministeriet **Arno Hannus** som även ingått som medlem i 1967 års kommitte för statsförvaltningens organisationsform. Hannus förespråkade en centralisering av statens distrikts-och regionförvaltning. I en artikel år 1967 använde han för första gången benämningen mellaninstansens förvaltning (väliportaan hallinto) som en sammanfattande beteckning för en möjlig landskapssjälvstyrelse samt den statliga läns-och distriktsförvaltningen.[3] Länsförvaltningskommittén år 1955 och statsförvaltningskomttén år 1958 hade betraktat statsförvaltningens strukturella huvudproblem som skapandet av ett jämviktstillstånd mellan sektorella myndigheter som över-och underordnade organ i allmänhet och utan att fästa särskild vikt vid läns-,

---

1. Kiukas 1969, 18-47

2. Kom.bet. 1970 A:7, 39-40. Den tidigare kommittén i samma ärende hade strikt hållit frågorna i sär. Kom.bet. 1963:1

3. Hannus 1965, 75, 79-80, Hannus 1967, 375-381, Hannus 1971, 34, Hannus 1975, 9

distrikts-och landskapsförvaltningen som en helhet. Kommittén för länsförvaltningens organisationsform år 1967 och kommunsamarbetskommittén år 1970 representerade i motsats till dessa en ny inriktning i sitt sökande efter formerna för en organiserad samverkan mellan mellan samtliga betydande instanser i de olika landsdelarna. Tidpunkten för denna nyorientering kan förläggas till åren 1966-67 och den linje Hannus förde fram åren 1968-70 bör betraktas som en vidareutveckling av denna.

### 6.2. 1970-och 1980-talen: de fortsatta utredningarnas tid

Den nya synen ledde fram till den mellaninstansförvaltningskommitté som verkade åren 1972-74. I dess uppdrag ingick en granskning av uppgifts-och kompetensfördelningen mellan myndigheterna inom mellaninstansen. Enligt ett förslag till lösningsmodell som presenterades år 1972 skulle det inrättas en sammanhängande organisation för läns-och landskapsförvaltningen under ett gemensamt fullmäktige men med särskilda läns-och landskapsorgan. Denna modell svarade närmast mot det arrangemang Hannus skisserat upp i en bilaga till 1970 års betänkande och kan karaktäriseras som ett logiskt slut på 1960-talets utredningsverksamhet. I sitt slutliga förslag gick kommittén in för en överföring av fyra typer av distriktsorgan på ett länsförvaltningsverk anknutet till ett länsfullmäktige.[1] Det stora flertalet statliga distriktsorgan skulle däremot kvarstå parallellt med länsförvaltningsverket.

Som en slags föregångare till mellaninstansförvaltningskommittén men med tanke på de lägsta statliga förvaltningsområdena verkade åren 1967-72 en lokalförvaltningskommitté. Denna föreslog inrättandet av särskilda lokalförvaltningsverk som skulle omfatta sex typer av statliga distriktsorgan.[2] En ny lokalförvaltningskommitté verkade åren 1975-77. Denna kunde bara konstatera att det inte var möjligt att sammanföra uppgifterna inom statens lokalförvaltning inom ett enda organisatoriskt enhetligt system.[3]

---

[1]. Kom.bet. 1974:98. De uppgifter som ankom på industridistrikten, arbetarskyddsdistrikten, arbetskraftsdistrikten och länsbesiktningsmännen överföras på den reorganiserade länsförvaltningen. Till den nya organisationens skulle anslutas även specialsjukvården och på längre sikt också förvaltningen över vården av utvecklingsstörda, rådgivningsverksamheten inom uppfostringsväsendet och övrig socialvård.

[2]. Kom.bet. 1972: A 20. Till lokalförvaltningsverket skulle höra länsmännen, häradsskrivarna, folkpensionsanstaltens och sjukförsäkringens distriktsbyråer, vägmästarna, besiktningsmännen för motorfordon och alkoholinspektörerna. Se även Hannus 1974, 940-943

[3]. Kom.bet. 1977:64

**Matti Niemivuos** år 1979 författade undersökning "Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä" bör vid sidan av de statliga utredningarna uppfattas som det kanske mest betydande inlägget om de lokala förvaltningsinstitutionerna under 1970-talet.[1] I denna gick han konsekvent in för att använda termen regionförvaltning (aluehallinto) och termen mellaninstans blev om inte helt avvisad så i alla fall outnyttjad. På det hela taget motsvarade dock Niemivuos begrepp regionförvaltning termen mellaninstans på det sätt denna använts i de statliga utredningarna. I kommentaren ingick en sammanfattande översikt också av de statliga distriktsorganens organisationsstruktur och ställning. Undersökningen kan beskrivas som en slags sammanfattning av de statliga utredningarna under efterkrigstiden och av inlägg från olika håll. På samma sätt som Uotila under 1950-och 1960-talen förenat kommittéutredning och vetenskapsidkande utnyttjade också Niemivuo under 1970-talet sina erfarenheter som kommittesekreterare för en mer vetenskapligt upplagd undersökning.[2] Framställningen följde till en del de traditionella spåren men innehöll dels också en viss kritisk ansats. Speciellt pekade Niemivuo på olika institutionella och politiska motsättningar inom förvaltningen som orsaken till förekomsten av ett stort antal distriktsorgan.

I sin år 1979 framlagda avhandling "Keskusviraston asema valtionhallinnossa" kommenterade **Olli Mäenpää** även de statliga distriktsorganen under de centrala ämbetsverken. Han konstaterade att de centrala ämbetsverken och distriktsorganen ur formalorganisatorisk synpunkt inte fullständigt utgjorde samma organ. Ett distriktsorgan var dock inte heller någon fristående myndighet utan tillhörde det centrala ämbetsverket i detta begrepps egentliga betydelse. Trots detta kunde distriktsorganen inte desto mindre ha en egen och reglerad kompetens. I likhet med Niemivuo pekade också Mäenpää på variationerna i ställningen hos olika distriktsorgan.

---

[1]. Bland utförligare inlägg som följt upp Niemivuos översikt kan nämnas Ståhlberg-Isaksson 1980 och Hoikka 1981.

Dessutom har 1970-talets reformplaner blivit föremål för ett tämligen livligt intresse bland författare av pro gradu-avhandlingar. Bland dylika kan nämnas Karvonen 1972, Hirvonen 1973, Parhakangas 1973, Monthan 1974, Miinalainen 1975, Valkonen 1975, Lindqvist 1975, Painivaara 1976, Westerlund 1977, Westerlund 1978, Kekola 1978, Oittinen 1978, Sihvonen 1979, Salovirta 1980. Se även kap. V.

[2]. Ett slags motsvarande fenomen uppträdde även hos Arno Hannus. Denne kommittésekreterare har visserligen inte producerat någon systematisk monografi i ämnet men däremot ett stort antal artiklar i kommun-och förvaltningstidskrifter.

Under åren 1981-83 verkade en s.k. II mellaninstanförvaltningskommitté. Denna utredning gällde bl.a. möjligheterna att till länsförvaltningen ansluta statliga distriktsorgan. Kommittén föreslog en överföring av tre typer av distriktsorgan till länsstyrelsen.[1] Denna utredning var den femte i ordningen under en period av tre decennier rörande frågan om förhållandet mellan länsstyrelsen och övriga statliga distriktsorganen. Betänkandet kan beskrivas som en rutinutredning och illustrerar hur det de verbala ansatserna till trots varit omöjligt att nå vare sig någon helhetsreform eller substantiellt etappmål. Då utredning efter utredning på detta sätt tvingats erkänna att inga större förändringar var möjliga eller i grund och botten kanske inte ens önskade kan frågan ställas om utredningsverksamheten som sådan inte i själva verket varit ett sätt att legitimera de rådande förhållandena? Syftet med utredningarna skulle därför måhända inte heller primärt ha varit att åstadkomma förändringar utan ett medel att ägna frågan nödig politisk uppmärksamhet samtidigt som de lokala administrativa institutionerna utvecklades utgående från sina mer eller mindre självständiga utgångspunkter.

Likaså kan den kommitté för decentralisering av förvaltningen som verkade åren 1984-86 också ses som en senare motsvarigehet till statsförvaltningskommittén under åren 1955-61. Dess uppgift bestod i att utreda en decentralisering av uppgifter och kompetens från centralförvaltningen till region-och lokalnivån utan att dock ta ställning till mellaninstans-och landskapsförvaltningsreformerna. Av 23 centrala ämbetsverk upptog kommittén 13 till särskild granskning och föreslog en rad överföringar av uppgifter från centralförvaltningen till länsstyrelsen, övriga distriktsorgan och kommunerna.[2]

### 6.3. Reform-och välfärdspolitikens centralstatliga form och partimotsättningarna

Under 27-årsperioden 1943-70 gjordes flera initiativ till inrättande av självstyrelse av högre ordning eller landskapssjälvstyrelse. Dylika initiativ gjordes av Finlands Svenska Landskommuners Förbund åren 1943 och 1956 samt av Landskommunernas Förbund åren 1949, 1956 och 1961. Finlands Stadsförbund som år 1952 ännu inte

---

1. Kom.bet. 1982:71, kom.bet. 1983:57

2. Kom.bet. 1986:12. Kommittén kalkylerade med att omrking 700 befattningar inom de 13 undersökta centrala ämbetsverken skulle överföras till region-och lokalförvaltningen. Med hänsyn till att antalet antalet anställda inom de centrala ämbetsverken torde uppgå till omkring 10000 och inom distrikts-och lokalförvaltningen till drygt 120000 kan slutsatsen dras att förslagets betydelse för organisationens grundstruktur skulle vara tämligen marginell.

förhållit sig positivt gjorde dock åren 1955 och 1961 motsvarande initiativ.[1] Likaså gjordes riksdagsinitiativ[2] samtidigt som personer med anknytning till de kommunala centralorganisationerna ställde en rad förslag med samma innebörd.[3]

Dessa initiativ ledde på ett drygt decenniums sikt till att en landskapssjälvstyrelsekommitté tillsattes. Denna verkade åren 1957-63, föreslog införandet av landskapssjälvstyrelse och presenterade ett redigerat lagförslag (1-91 §§).[4] År 1963 hölls även ett rådplägningsmöte mellan representanter för de berörda statliga myndigheterna och de kommunala organisationerna. Vid detta kom avslående eller uppskjutande ståndpunkter till yttring från de kommunala centralorganisationerna, kommunalförbunden och länsstyrelserna medan representanterna för den statliga centralförvaltningen förordade utredningens förslag. Då mötet gått in för att frågan om landskapssjälvstyrelsen tillsvidare skulle skjutas fram fattade också statsrådet ett motsvarande beslut år 1964.[5] Samma år hade en kommitté tillsatts för utredning av organisationsformen för det kommunala samarbetet och kommittéuppgiften utvidgades år 1966 till att gälla även utredning av möjligheterna att införa kommunal självstyrelse av högre ordning. Det delbetänkande som gällde landskapssjälvstyrelsefrågan färdigställdes år 1970. I detta förordades införandet av landskapssjälvstyrelse samtidigt som ett förslag till landskapslag (1-90 §§) presenterades. Som en nyhet uppmärksammades för första gången på närmare ett halvt sekel den planerade landskapssjälvstyrelsens förhållande till länsförvaltningen.[6]

---

1. Kom.bet. 1963:1, Anttila 1969, 144, Eskelinen 1974, 260, 263

2. Riksdagen 1947. bilagor I-XII. Hemställningsmotion nr 106, Riksdagen 1947. Handlingar V.2. Lag-och ekonomiutskottets betänkande nr 19, Riksdagen 1954. Bilagor I-XII A. s. 482

3. Nylander 1949, 28-30, Eskola 1949, 233-235, Meinander 1952, 24-32, Kuuskoski 1954 I, 621, Kuuskoski 1954 II, 51-52, Kuuskoski 1951 I, 902, Rytkölä 1955, 413-415, Rytkölä 1958, 355, 365-366

4. Kom.bet. 1963:1

5. Hannus 1965, 72-77, kom.bet. 1970: A 7, 24-25, Niemivuo 1979, 50

6. Kom.bet. 1970: A 7. Sipponen riktade år 1965 en skarp kritik mot den statsförvaltningskommitté som tillsatts år 1955 och som fram till år 1961 gjort flera smärre delutredningar, men som trots sin uttryckliga utredningsuppgift inte gjort någon utredning om läns-och distriktsförvaltningen. Enligt Sipponen hade kommitténs arbete också i flera år legat nere varför denna tid gått till spillo. Sipponen 1965 I, 31-32

Under perioden 1967-83 har frågan om läns-, lokal-och landskapsförvaltningens reorganisation varit föremål för fyra särskilda utredningar;

- mellaninstansförvaltningskommittén åren 1967-72 som utan att presentera något redigerat lagsförslag föreslog inrättandet av folkvalda länsdelegationer[1]

- lokalförvaltningskommittén åren 1967-72 som föreslog införandet av alternativ 157, 125 eller 95 lokalförvaltningsverk. Enligt förslaget skulle lokala råd anslutas till lokalförvaltningsverken som rådgivande organ[2]

- lokalförvaltningskommissionen åren 1975-77 som konstaterade att det inte var möjligt att sammanföra förvaltningsuppgifterna inom statens lokalförvaltning inom ett enda organisatoriskt enhetligt system[3]

- den s.k. andra mellaninstansförvaltningskommittén åren 1981-83 som föreslog införandet av folkvalda länsråd och som presenterade ett redigerat förslag till lag om länsförvaltningen (1-21 §§)[4]

Kommunalsamarbetskommittén konstaterade i sitt år 1970 utkomna betänkande med hänvisning till den kommitté som åren 1965-67 utrett länsförvaltningens organisationsform att dessa bägge utredningar borde ha utförts förenade. Den förenade sig även med de förslag kommittén för länsförvaltningens organisationsform framlagt år 1967 och såg en föreningspunkt i en förtroendemannarepresentation med den föreslagna rådgivande länsdelegationen som det första steget i denna riktning. Nästa steg kunde enligt 1970 års utredning vara en starkare förtroendemannarepresentation vald vid ett kommunalt representantsskapsmöte. Denna ståndpunkt där läns-, distrikts- och landskapsförvaltningen uttalat sågs som en helhet utvecklades i mitten av 1960-talet som det framkommit framför allt av **Arno Hannus** men i avsevärd utsträckning också av **Kauko Sipponen**.[5]

---

1. Kom.bet. 1974:98

2. Kom.bet. 1972: A 20

3. Kom.bet. 1977:64

4. Kom.bet. 1982:71 och kom.bet. 1983:57

5. I en år 1961 publicerad text hade Hannus ännu inte kopplat ihop frågan om landskapssjälvstyrelsens utformning med ordnandet av den statliga läns-och distriktsförvaltningen. I senare texter har detta däremot varit fallet. Hannus 1961, 275-278,

Landskapssjälvstyrelsesträvandenas partipolitiska bas låg under 1940-och 1950-talen klart hos Agrarförbundet, Svenska folkpartiet och Framstegspartiet/Finska folkpartiet. Däremot förhöll sig Finlands Kommunistiska Parti, Demokratiska förbundet för Finlands folk och Socialdemokratiska partiet mer reservat till frågan eftersom de borgerliga strävandena till landskapssjälvstyrelse uppfattades som försök att försvaga förutsättningarna för den centralstatliga reformpolitiken. En kommunal (landskapskommunal) lösgöring från den statliga styrningen i form av landskapssjälvstyrelse betraktades synbarligen på vänsterhåll som ett potentiellt hinder för en snabb och enhetlig lösning på de sociala reformer man strävade att genomföra. Det var sålunda närmast fråga om en fortsättning på den hållning Socialdemokratiska partiet intagit redan under 1920-talet.[1] Denna linje bör ha markerats ytterligare till följd av de nya politiska förhållanden som uppstod under senare delen av 1940-talet. Vänsterpartierna fick då ett visst inflytande över regeringspolitiken och länsförvaltningen. År 1953 hade t.ex. tre av de nio landshövdingarna för första gången en bakgrund hos dessa partier.

Under 1960-talet ägde det rum en viss omgruppering ifråga om den partipolitiska inställningen till landskapssjälvstyrelsefrågan. Agrarförbundet förespråkade år 1962 en landskapssjälvstyrelse och också efterföljaren Centerpartiet konfirmerade detta ställningstagande år 1968. Ett motsvarande positivt ställningstagande gjordes även av Finlands landsbygdsparti år 1970. Däremot förhöll sig Liberala folkpartiet och Svenska folkpartiet under 1960-talet försiktiga till frågan medan Samlingspartiets ståndpunkt år 1968 var närmast negativ. Också inställningen hos Finlands Kommunistiska Parti, Demokratiska Förbundet för Finlands folk och Socialdemokratiska var mer eller mindre avvisande. I sin undersökning om landskapssjälvstyrelsefrågans partidimensioner har **Harry Ström** också gjort konklusionen att framför allt Agrarförbundet/Centerpartiet verkat för införandet av landskapssjälvstyrelse medan den motsatta ståndpunkten företrätts närmast av Socialdemokratiska partiet. Övriga partiståndpunkter

---

Hannus 1964, 974-978, Hannus 1965, 63-81, Hannus 1970, 278-282, Sipponen 1965 I, 27-52, Sipponen 1965 II, 6-8, Sipponen 1966, 45-68, Numminen 1965, 179-194.

Landshövdingen i Vasa län K.G.R. Ahlbäck hade för sin del redan år 1963 pläderat flr en lösare medborgarsamverkan inom ramen för en effektiverad planering under länsstyrelsen. Ahlbäck 1963, 35-58

[1]. Lille 1921, 46, Isaksson 1927, 16-28, Väre 1945, Kivikoski 1945, 33-45, Saastamoinen 1947, 257, Soikkanen 1966, 602 Anttila 1969, 22-23, von Gerich-Porkkala 1970, 44-45, 56-58, Ström 1971, 56-59, Bondestam-Helsing 1978, 183, Niemivuo 1979, 14, 29-31, Ståhlberg-Isaksson 1980, 282, Hoikka 1981, 118, 141, Mennola 1981, 31-36, 73

har igen varit mer eller mindre vacklande och kunnat bejaka vardera inställningen. Medan frågan ännu vid tillsättandet av landskapssjälvstyrelsekommittén år 1957 ännu inte var särskilt politisk kom vänstermajoriteten i 1966 års riksdagsval emellertid att politisera den. Efter denna tidpunkt uppstod också konstellationen landskapssjälvstyrelse kontra folkvalda länsdelegationer som en politisk fråga och man började då också betona betydelsen för partiernas ömsesidiga maktrelationer hos en kommande reform.[1]

Ett stort antal kommentarer till 1970-och 1980-talens lokala reorganisationssträvanden har pekat på politiska, administrativa och institutionella motsättningar som huvudsakliga orsaker till att strävandena förblivit orealiserde.[2] Dessa kommentarer kan hänföras till en riktning inom samhällsvetenskapen som gjort sig gällande särskilt under det senaste decenniet och som uttalat strävat belägga partipolitiska motiv bakom olika administrativa lösningar. I motsats till det tidigare förhållandet har dessa partimotiv inte i första hand eller enbart beskrivits på det sätt dylika uttryckts i partiernas officiella ställningstaganden, utan framför allt som dessa tett sig reellt eller som dessa på någon annan dokumenterad grund förmodats vara.

Då emellertid en relevant information om de reella och inte bara de offentligt redovisade parti-och övriga särsträvanden inte varit tillgängliga (eller i varje händelse inte helt och hållet tillgängliga) har företrädarna för denna riktning varit tvugna att i större eller mindre utsträckning ty sig till ett tämligen osäkert informationsunderlag. Den vanligen tillämpade metoden har i den första undersökningsfasen inneburit en kartläggning av den partipolitiska orienteringen hos tjänstemän och funktionärern inom de undersökta organen och organisationerna. Strävandena att belägga den partipolitiska bakgrunden hos kommittéledamöter, tjänstemän inom inrikesministeriet, fullmäktige och tjänsteinnehavare inom kommunalförbunden och de kommunala centralförbunden samt inom länsförvaltningen kan anföras som typiska exempel. Den efterföljande undersökningsfasen har i sin tur innefattat en strävan att gestalta bestämda handlingsmönster hos bestämda partipolitiska eller övriga särorienteringar genom jämförelser med utredningar, officiella handlingar, diskussionsinlägg och beslut. Då olika nyanseringar, avvikelser och linjer på detta sätt kunnat knytas till företrädare för bestämda orienteringar har partipolitiska bakgrundsmönster

---

1. Ström 1971, 61-63, Nygård 1963, 43, Räty 1968, Mennola 1981, 42-52

2. Oittinen 1978, 116, Lindqvist 1979, 16-19, 32-33, Sihvonen 1979, 82-104, Niemivuo 1979, 40-43, Salovirta 1980, 49, Ståhlberg-Isaksson 1980, 286-293, Mennola 1981, 42-52, Mennola 1983, Mennola 1984, 73-74

gärna skisserats upp. Även om all tillgänglig information utnyttjats som underlag för konstruerandet av dylika mönster har man dock i brist på fullständig kunskap mestadels varit tvungen gripa till olika förmodanden, spekulationer och och tolkningar.

I jämförelse med tidigare förvaltningsbeskrivningar framstår denna inriktning som öppnare och i högre grad orienterad mot en penetrering av de faktiska praxisförhållandena eftersom förvaltningsinstitutioner och -arrangemang tidigare ofta framställdes som okontroversiella och som uttryck för en enhetlig statsvilja underbyggd med en homogen och odelbar administration. Synbarligen är det också skäl att i väsentlig mån uppfatta den förstnämnda riktningen som en reaktion mot den sistnämnda. Trots detta är inte heller denna nya förvaltningsbeskrivning oproblematisk. Även om bestämda partimotiv och handlingsmönster kan beläggas kring olika konkreta förvaltningslösningar-och arrangemang kan de förmodade sambandens förklaringsvärde vara illusorisk. Orsakerna till detta är;

- kunskapsunderlaget är delvis fragmentariskt, osäkert eller otillförlitligt. Risken för felslut är således överhängande

- så gott som samtliga partier består av fraktioner eller subgrupper. Inom en enda partiorganisation är ett flertal avvikande ståndpunkter möjliga. Inställningen till en viss förvaltningslösning behöver därför inte vara partipolitiskt enhetlig och entydig

- ett visst belagt partipolitisk samband behöver nödvändigtvis inte förklara det fenomen som avsetts bli förklarat. Dels beror detta på att partipolitiskt orienterade tjänstemän och funktionärer kan lägga olika innebörd i sin partiorientering och dels kan ett visst belagt samband bara ha konsekvensen att skjuta frågan bakåt till att gälla frågan varför ett visst parti handlar på ett visst sätt

- en partipolitisk orientering behöver i sig nödvändigtvis inte förklara något. Administrativa konflikter och linjedragningar fanns också innan det moderna partiväsendet uppkom, varför det principiellt är möjligt att räkna med förekomsten av långsiktigare och mer djupgående mönster än enbart partipolitiska orienteringar

Kommentatorer som **Erkki Mennola, Krister Ståhlberg & Guy-Erik Isaksson samt Paavo Hoikka** har menat att den mellaninstansförvaltningskommitté som verkade åren 1972-74 ifråga om tillsättning, sammansättning och verksamhet var präglad av partitaktikerande och dolda motiv. Då fenomenet betraktas mot bakgrund av den aktuella politiska situationen kan ett dylikt intryck uppstå. Sett ur ett längre tidsperspektiv

kan det emellertid anses att den år 1972 tillsatta mellaninstansförvaltningskommittén i flera avseenden var en logisk konsekvens av de tidigare utförda separata utredningarna om å ena sidan läns-och distriktsförvaltningen och å andra sidan landskapssjälvstyrelsen. Den sammanhängande utvecklingslinje som bildas av läns-och statsförvaltningskommittéerna åren 1946-53, 1955-61, 1965-67 och 1967-72 konvergerar nämligen med den sammanhängande utvecklingslinje som bildas av landskapssjälvstyrelseutredningarna åren 1957-63 och 1966-70. Samtliga dessa sex utredningar hade det gemensamt att de framlagda förslagen inte alls eller enbart i enbart marginell utsträckning realiserats och de lyckades inte heller i någon nämnvärd mån fungera som styrande faktorer i förnyelsen av förvaltningen. Tvärtom så har det under såväl 1950-, 1960-, 1970-talen kunnat förekomma faktiska administrativa formförändringar som varit helt motsatta till de lösningar de många utredningarna pekat på. Det tillstods också i breda kretsar under senare delen av 1960-talet att misslyckandena delvis var en följd av att utredningarna utförts separat och utan inre samband. Det kan därför hävdas att det vid ingången till 1970-talet inte återstod någon annan utväg än en utredning där länsförvaltningens organisationsform och formerna för en eventuell landskapssjälvstyrelse behandlades inom ramen för en gemensam utredningsuppgift och en samlad kommittéorganisation.

De länsdelegationer som organiserats åren 1986-88 (se kap. V.10.4) är skäligen anspråkslösa institutioner i jämförelse med de förvaltningsmodeller som den första mellaninstansförvaltningskommittén skisserade upp år 1974. Trots att de nya länsdelegationerna inte är folkvalda och inte har någon rättslig beslutandemakt anknyter de i varje händelse närmast till 1970-talets idéer om länsdelegationer och det kan förmodas att då dessa institutioner nu en gång inrättats så kommer utvecklingen möjligen att leda till ett stärkande av deras position. Dessa länsdelegationer - som måhända kunde sägas ha inrättats hundra år efter sin tid - anknyter även till en historisk förvaltningstradition. Förutom att de har paralleller till de pragmatiskt inrättade rådgivande delegationerna och nämnderna som knutits till olika statliga distriktsorgan under efterkrigstiden påminner de i hög grad om de länsvisa ad hoc-organ som verkat under tidigare århundraden och särskilt om de många länshushållningskommittéerna-och organen under 1700-talet.

**7. Finns det någon gemensam och överhistorisk bromsande faktor?**

Detta avsnitt om den finska statens "enande" och strävandena till härads-, läns- och landskapsrepresentation omspänner en mängd organisationssträvanden och initiativ vidtagna under en tidsrym av tre-fyra sekel. Gemensamt för dessa strävanden är att

de samtliga förblivit i stort sett orealiserade medan de realiserade arrangemangen antingen varit av ad hoc-karaktär eller väsentliga anspråkslösare pragmatiska tillämpningar. Det är därför motiverat att ställa frågan om det finns någon gemensam överhistorisk orsak eller faktor som förhindrat de eftersträvade större lösningarna?

Det svenska imperiebygget under 1500-och 1600-talen krävde att de lokala samfälligheterna och korporationerna underordnades riksenheten. De statliga och politiska förhållandena präglades under denna tid liksom även senare under 1700-talet av en oavbruten kraftmätning mellan riksenhetens och centralförvaltningens strävan till överhetlig kontroll och en tämligen stark och ihållande lokal upplösningstendens. Även om riksenheten för det mesta bestod det lokala trycket eftersom detta aldrig uppträdde samlat och organiserat rådde en ständig och för rubbningar högst känslig balans centrum-periferi och centralstat-lokal förvaltning. Den lokala tendensen ledde många gånger under 1600-och 1700-talen till uppkomsten av tillfälliga och ickebestående länsorganisationer. Riksenheten var fram till den varaktiga skilsmässan mellan riket och den finska riksdelen år 1809 fortgående hotad och ifrågasatt av en rad faktorer: den kompakta lokala traditionen, principalatstänkandet, privinsialmötespraxisen och hushållningsteoretikernas strävan att nyordna den lokala förvaltningsorganisationen. Förmodligen var det just styrkan i dessa riksenhetens upplösande strukturer som medförde det permanenta betonandet av riksenheten som en motvikt till den lokala tendensen. Av samma orsak var det även viktigt att underbygga riksenheten med landshövdingar och ett strikt kontrollsystem. Då den svenska centralstaten tyglade den lokala tendensen så gott detta lät sig göras bottnade åstramningsåtgärderna därför också sannolikt mindre i en strävan att som ett mål i sig klavbinda lokal-och landskapssamfunden än i en strävan att trygga statens grundfunktioner och existens.

Den administrativa centralstaten och senare nationalstaten är ur ett historiskt perspektiv ett jämförelsevis sent fenomen. I Sverige uppstod en någorlunda varaktigt samlad centralstat först under 1600-talet även om det redan under de föregående skedena funnits maktuövande organ som kungar, riksdagar, härar, centrala förvaltningsorgan, lokala stormän, fogdar, rättskipningsorgan o.a. Dessa föregående maktformer hade dock inte varit permanent samlade i en sammanhållen organisation som fallet blev med 1600-talets centraliserade förvaltningsstat. Denna stat förmådde göra sin auktoritet gällande över hela det territorium den gjorde anspråk på och upprätthålla sina grundläggande och livsviktigaste funktioner. Däremot var det åtskilligt mer problematiskt för 1600-och 1700-talets svenska stat att bygga upp och en sådan mer svåruppnåbar makt som innebar att på förhand uppställda och övervägda mål

skulle ha kunnat realiseras. Olika administrativa mål och utvecklingsstrategier kunde visserligen formuleras och anbefallas i i påbud och förordningar, men statens faktiska förmåga att systematiskt, rationellt och planenligt förändra samhället var inte given. Många mål och ambitioner stannade därför i praktiken vid blotta ansatsen. På denna punkt skiljde sig 1600-och 1700-talets stat därför väsentligt från den potential som utmärker dagens stat.

Den svenska staten var under 1600-och 1700-talen samtidigt såväl hämningslöst stark som ytterligt svag och vanmäktig. Det fanns en svåröverbryggbar konflikt mellan den den politiska viljeyttringen och statsadministrationens faktiska och praktiska möjligheter. Medan den politiska maktstrukturen kunde vara nog så självtillräcklig, kompromisslös och tyrannisk var den praktiska implementeringen på fältet problematisk. Statsmaskineriet förmådde ofta utföra endast de just för sin existens ofrånkomliga funktionerna som upprätthållandet av skatteförvaltningen, hären och domstolsväsendet. Också övriga lokala förvaltningsorganisationer som upprätthållandet av lantmäteriet, lotsväsendet och postlinjerna var inrättade för att stöda dessa grundfunktioner. Även om en etatism som var total och krävande inte saknades måste en mängd samhällsfunktioner till följd av statens svaghet och oförmåga lämnas åt civilsamhällets förgottfinnande. Staten försökte visserligen skapa också utvecklingsorienterade lokala institutioner som provinsialläkarväsendet och provinsialschäferinrättningen, men även om framgångarna inte uteblev präglades denna utvecklingspolitik också av avsevärda bakslag, motstridigheter och bristande funktionalitet. Också kampen mot den lokala tendensen kan ses som en för den statliga fortlevnaden ofrånkomlig företeelse som var nödvändig för att upprätthålla just för att staten var så svag som den var. Politiskt och statsrättsligt stod frågan kort uttryckt mellan disintegration eller statlig kontinuitet.

Med tillkomsten av den ryska överhögheten under autonoma former år 1809 miste frågan om statskontinuitet kontra disintegration sin aktualitet i Finland (och likaså i Sverige även av andra orsaker). Statsmakten i Ryssland blev i ett tidigt skede samhällets starkaste enskilda maktfaktor och staten centraliserades redan från och med 1500-talet på bekostnad av adelns autonoma makt. Över en räcka politiska kriser befästes därefter den ryska staten och fann sin form i en absolutistisk maktstruktur. Övergången till rysk överhöghet avspeglade sig i Finland inte som några som helt anmärkningsvärda organisatoriska förändringar inom lokalförvaltningen även om ett förändringstryck inte saknades. Å andra sidan började det ryska strängt byråkratiska och nästan militärt organiserade förvaltningssystemet snart ge upphov till återverkningar som i hög grad avvek från den atmosfär som präglat den svenska

förvaltningsorganisationen. I spetsen för landets förvaltning insattes en generalguvernör som genomgående var en rysk man och den byråkratiska anda denne gav upphov till genomträngde så småningom hela förvaltningsmaskineriet. I Ryssland var det militären och ämbetsmännen som hade den främsta sociala statusen medan civilbefolkningen betraktades med nedlåtenhet och detta synssätt skall enligt **Y.S. Koskimies** ha vunnit insteg också i Finland. Samtidigt var denna förändring till en början synnerligen fördelaktig för ämbetsmannakåren i Finland då denna som en ersättning för det större beroendet av förmännen fick en avsevärt bättre ekonomisk och samhällelig ställning än tidigare. Det ryska väldets tid gav också den inhemska tjänstemannakåren en ställning som den därefter inte upplevt.[1]

Medan det ännu under Alexander I:s tid kommit till yttring flera strävanden att reorganisera de lokala förvaltningsinstitutionerna inträdde ett påtagligt avbrott i detta avseende under Nikolaj I:s regim åren 1825-55. Strävandena att inrätta representativa länsinstitutioner tog sig under denna tid formen av försök att efter svensk modell organisera länshushållningssällskap. Även om ett par av dessa försök kröntes med framgång motverkades en mer genomgripande organisering av den ryska regimen och dennas handgågna män i Finland.

Då grundandet av ett riksomfattande nät av hushållnings-och lantbrukssällskap i länen möjliggjordes efter Nikolaj I:s frånfälle visade det sig emellertid att också den inhemska politiska eliten tvekade i flera år innan den skred till verket. Dess ambitioner sträckte sig heller inte längre än till dessa sällskap som under 1880-talets talet i allt högre grad blev ett förverkligat alternativ till de föreslagna länsrepresentationerna. Redan under 1860-talet kunde det sålunda i det mer efterblivna Ryssland organiseras en tämligen utbredd zemstvoinrättning (i den europeiska delen av landet) medan man i det mer utvecklade Finland nöjde sig med det lokala nätverket av hushållnings-och lantbrukssällskap. Den nya elit som kommit till makten under 1860-talet konsoliderade så snabbt sin ställning att den inte behövde länsrepresentationerna för att göra sig samhälleligt gällande.

Den finska statens fennomanska enande bar med sig den tidigare påtalade tendensen till centralism och statlig konsolidering. Tanken på decentraliserade länsrepresentationer kom mot bakgrund av dessa att framstå som onödiga och rentav störande element i det finska nationsbygget. Det politiska systemet reagerade genom att dröja, tveka och förhala, varför organiserandet av länsrepresentationer sköts på

---

[1]. Koskimies 1946, 66

framtiden. Det fanns visserligen strömningar bland den politiska eliten som arbetade för en lösning i läns-och häradsrepresentationsfrågorna, men arbetarrörelsens och socialdemokratins politiska frammarsch från och med 1905 års storstrejk och under 1910-talet kom att väcka betänkligheter inom det statliga och politiska etablissemanget.

Med Finlands självständighet och efter 1918 års uppgörelse kom landskapssjälvstyrelsefrågan till väsentlig del att bli liktydig med och sammanfalla med den svenska nationalitetsfrågans ordnande. Praktiskt löstes frågan dels efter en ålandslinje och en fastlandslinje. Den förstnämnda linjen innebar en undantagslösning i och med tillskapandet av ett enspråkigt svenskt landskapsterritorium med en självstyrande administrativ organisation medan den sistnämnda resulterade i tvåspråkiga län och övriga förvaltningsdistrikt utan representativa institutioner. Även om den fennomanska centralismen, finskhetspolitiken och den statliga byråkratin motverkade tillkomsten av svenska landsskapsrepresentationer och dubbelfederationen "Landskapsförbundet Svensk-Finland" var dessa emellertid inte de enda orsakerna till blockerandet av de svensknationella särsträvandena. Också inom den svenskspråkiga politiska eliten fanns inflytelserika personer som **R.A. Wrede och Amos Anderson** som verkade för en nedtoning eller ett skrinläggande av landskapssjälvstyrelseplanerna. Landskapssjälvstyrelsefrågan hade dock inte enbart språk-och nationalpolitiska dimensioner, utan också en inrikespolitisk grund. Detta utvisas av den politiskt stabiliserande roll länsstyrelserna gavs på det inrikespolitiska området och länsstyrelsernas motoffensiv mot de eventuellt kommande och konkurrerande landskapsinstitutionerna under 1920- och 1930-talen.

Under den svenska tiden fram till år 1809 tillkom sålunda inga representativ länsinstitutioner vare sig det så rådde kungligt envälde, lokalt ståthållarregemente, aristokratisk maktbalans, frihetstida ämbetsmannavälde eller gustaviansk "ceasarism". Den nya finska autonomin under Ryssland födde ingen annan representativ inrättning än den halvgågna och ofärdiga konstruktionen med länshushållnings-och lantbruksssällskap - och detta också endast på ytterligt lång sikt. I slutet av 1800-talet omöjliggjorde den finska statens konsolidering en mer fullgången lösning och efter vändpunkten i politiken åren 1905-06 dämpades etablissemangets reformiver. Den språkpolitiska och inrikespolitiska spänningen och "bonapartismen" inom länsförvaltningen under den första republikens tid medgav inget utrymme för en landskapssjälvstyrelseinrättning och den politiska förnyelsen till trots har inte heller den andra republiken varit stort framgångsrikare vad det gällt representativa länsinstitutioner. Med hänsyn till att det finländska samhället under efterkrigstiden i ökad

utsträckning sluppit ifrån de flesta av sina historiska och traditionella belastningar är det inte utan att detta ter sig förvånande.

**Håkan Arvidsson & Lennart Berntson** har i särskiljt mellan två olika sätt för den borgerliga moderniseringen av det traditionella samhället: revolutionära eller kompromissande övergångar. Formerna för dessa övergångar delar Västeuropa i en sydlig som t.ex. Frankrike där moderniseringen skedde underifrån och en nordlig som Tyskland och de skandinaviska länderna med en ovanifrån styrd modernisering. Också i Ryssland tog sig moderniseringen formen av en kraftig statlig makttillväxt som dock haft en särskild karaktär och gett upphov till en helt annan typ av förstatligat samhälle. Typiskt för den skandinaviska arbetarrörelsens politiska praktik har varit dess inrikning inte bara på reformkamp, utan uttryckligen på en reformkamp genom staten. Det har inom arbetarrörelsen funnits en stor tillit till statens neutralitet. Medan den sydeuropeiska vägen till modernisering präglats av en politisk konfrontation som beskurit statens autonoma tendenser och stärkt samhällets civila organisationer så har den skandinaviska vägen tenderat underordna samhället under statsapparatens kontroll.[1] Denna utveckling svarar väl även mot förhållandena också i 1900-talets Finland där moderniseringen skett ovanifrån och där traditionella förvaltningsinstitutioner som länsstyrelserna bibehållits under efterkrigstiden eftersom de fungerat som neutrala maktredskap. Likaså har en modernisering med representativa läns-eller landskapsrepresentationer planerats ske ovanifrån.

Skillnaden mellan de övriga nordiska länderna (med Island som undantag) och Finland ligger framför allt i de särförhållanden språk-och nationalitetsfrågan gett upphov till i Finland. Sverige har inte haft någon språkfråga som skulle ha komplicerat det nationella enandet i likhet med vad som varit fallet i Finland medan Danmarks språkfråga[2] haft en annorlunda karaktär. I Norge tillkom fylkeskommunerna igen redan innan språkfrågan som hade starka landskapsmässiga anknytningar blev politiskt aktuell. Finland med sin intrikata språk-och nationalitetsfråga fick däremot inga representativa läns-och landskapsinstitutioner under vare sig autonomins senare hälft eller under den första republikens tid. Även om språk-och nationalitetsfrågan haft en kraftigt nedtonad karaktär under den andra republikens tid har den dock

---

[1]. Arvidsson-Berntson 1981, 297-307

[2]. I Danmark fanns det vid 1800-talets början inte mindre än åtta folkslag: förutom danskar även tyskar, friser, norrmän, samer, färingar, islänningar och eskimoer. Alsmark 1982, 27

fungerat som en bakgrundsfaktor till att dylika institutioner inte tillkommit heller under detta tidsskede.

Framställningen har gett vid handen att undertryckandet av strävandena till härads-läns-och landskapsrepresentationer under den svenska tiden bottnade i omsorgen om den centralstatliga kapaciteten och att etablissemangets inställning till lokala representativa institutioner inte i övrigt var negativ. Under autonomins tid blev länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsendet på lång sikt ett anspråkslöst surrogat till en mer reguljär länsrepresentation. Under autonomins första hälft motarbetade Nikolaj I:s repressiva regim en organisering också av de ur maktutövningens synpunkt tämligen riskfria sällskapen. Då det under autonomins sista decnnier blev möjligt att inrätta härads-, läns-och landskapsrepresentationer valde den politiska eliten att hålla kvar vid länshushållnings-och lantbrukssällskapsinrättningen och byggde rentav ut denna eftersom den kunde fungera som ett stöd för den fennomanska strategin. Under autonomins tid förhindrade den nationalitets- och språkpolitiska spänningen igen ett inrättande av landskapsrepresentationer. Orsakerna till att någon läns-eller landskapsrepresentation inte upprättats heller under den andra republikens tid är i högre grad olikartade. Under de första efterkrigsdecennierna spelade språkfrågan ännu en viss roll samtidigt som reform-och välfärdspolitikens centrala ledning också var en viktig faktor som motverkade landskapssjälvstyrelseplanerna. Under de senaste decennierna har motsättningarna igen varit partipolitiskt färgade även om meningsskiljaktligheter av denna art knappast utgjort de enda bromsande faktorerna.

Slutsatsen skulle således kunna dras att det inte finns någon gemensam och överhistorisk faktor som förhindrat inrättandet av härads-, läns-och landskapsrepresentationer. Istället har växlande faktorer under olika skeden fungerat som tidsbundna hinder. I den ringa mån det dock ändå förefaller motiverat att tala om någon gemensam och överhistorisk bromsande faktor kunde denna sägas utgöras av ett **regeringspragmatiskt handlande**. Framför allt inom regeringen och centralförvaltningen har det nämligen kunnat finnas en pragmatiskt betingad negativ inställning till initiativen eftersom de flesta av dessa kunde ha fått följder som gjort utövningen av den centrala regeringspolitiken osäkrare eller svårare. Belysande för detta är regeringens bemötande av initiativen under den svenska tiden. Trots att principinställningen ofta var positiv ville man inte ta de konkreta risker som kunde följa på en reform inom lokalförvaltningen. Under den första republikens tid föredrog det nya republikanska etablissemanget ett snarast funktionellt tillmötesgående av de svenska kraven genom en tämligen långtgående kompromiss ifråga om språklagstift-

ningen framom en territoriell disintegration. Likaså har samhälleliga krafter som eftersträvat regeringsmakten uppträtt försiktigt i frågan efter att de kommit till makten. Den nya politiska elit som kom till makten under 1860-talet visade sig sålunda i själva verket nöja sig med den anspråkslösa länshushållnings-och lantbruks-sällskapsinrättningen. Sedan den politiska vänstern under efterkrigstiden uppnått samhällelig makt och regeringsställning visade inte heller den något större intresse för införandet av landskapssjälvstyrelse.

## 8. Sammanfattning

Under 1600-talet organiserades den svenska centralstaten lokalt med ett system av landshövdingar, en underordnad landstat och en del övriga statliga distriktsorgan för särskilda uppgifter. Trots de centralstatliga ansträngningarna att bygga ut ett heltäckande och funktionellt nätverk av lokala administrativa institutioner präglades **den statliga distriktsförvaltningen** under såväl 1600-som 1700-talen av påtagliga kapacitetsproblem. De existerande statliga distriktsorganen var visserligen just och just tillräckliga för upprätthållandet av en passiv och reaktiv administration, men däremot förmådde de inte initiera och genomdriva några utvecklingspolitiska förändringar.

Från och med senare hälften av 1800-talet har det i förvaltningskommentarerna funnits en uttalad medvetenhet om lokalförvaltningens fragmentering i en uppsättning av olikartade och oenhetliga lokala administrativa institutioner. Med denna uppkom även en medvetenhet om behovet av enhetlighet och samordning inom lokalförvaltningen. Detta samordningsproblem försökte man länge lösa genom att ge guvernören-/landshövdingen överinseendet över ett växande antal statliga distriktsorgan. Med detta återanknöt man också till den föregående epokens förvaltningstraditioner då landshövdingarna så småningom mot 1600-talets slut börjat spela en allt mer framträdande roll inom statsförvaltningen. Det förtjänar dock noteras att perioden 1870-1930 innebar att helt nya typer av statliga distriktsorgan i princip underlades guvernörernas/landshövdingarnas/länsstyrelsernas överinseende utan att det ifråga om dessa fanns någon egentlig koppling bakåt. Denna period innebar alltså en nyaccentuering av guvernörens/landshövdingens/länsstyrelsens roll som var betingad av de moderniserade samhällsförhållandena.

Denna modell med länschefen eller länsstyrelsen som en myndighet med ett formellt och mekaniskt överinseende över vissa övriga typer av statliga distriktsorgan svarade enbart delvis mot de faktiska förhållandena inom lokalförvaltningen och började också avvecklas i slutet av den första republikens tid. Inom **den dominerande för-**

**valtningsrättsliga ideologin** betonades dock kraftigt länsstyrelsens historiska **tradition** liksom dess socialt och administrativt stabiliserande funktion. Reellt gick utvecklingen dock i en annan riktning i och med att såväl det faktiska som det formella överinseendet över vissa statliga distriktsorgan avtog. Vid den andra republikens inträde erkändes omsider på en gång såväl **fragmenteringens** långt framskridna omfattning som de existerande **samordningsproblemen.** En konception om lokalförvaltningen som ett jämvikts-och balanssystem i ett kraftfält mellan olika konkurrerande intressen och krafter lyftes istället fram som **den officiella administrationsideologin**. De förvaltningsorganisatoriska lösningsmodeller som introducerades byggdes upp kring mekanismer som informationsflöde, ömsesidig kommunikation, rådplägningar, kontaktupprätthållande och förvaltningsakter av rekommenderande och utlåtande art.

Medan förhållandet under autonomins och den första republikens tid kännetecknades av en **strävan att kringe guvernörsinstitutionen med legitimitet** och beskriva lokalförvaltningen som oproblematisk så har med början från 1940-talet problemen som det framkommit inte förnekats. Fram till och med 1960-talet framställdes förvaltningsförhållandena emellertid övervägande i **teknisk-administrativa termer**. Bland de många kommentarer som gjordes i frågan under 1970-talet började bedömarna dock i allt högre grad ta fast på **politiska och institutionella strukturer** som orsaker till de erkända samordningsproblemen. Det är här motiverat att tala om en hel inriktning som strävat härleda de administrativa förhållandena och den lokala institutionsstrukturen utgående från **byråkonkurrens och partimotiv**. Dylika partimotiv har inte i första hand eller enbart beskrivits på det sätt dessa uttryckts i program utan framför allt som dylika uppfattats på ett mer praktiskt och pragmatiskt plan.

I jämförelse med de tidigare förvaltningsbeskrivningarna ter sig denna nya inriktning som öppnare och mer verklighetsförankrad. Tidigare framställdes de administrativa lösningarna ofta som okontroversiella och som uttryck för en enhetlig statsvilja med en homogen och odelad administration. Olika konflikter och linjedragningar ifråga om förvaltningens organisation beskrevs vanligen inte öppet trots att dylika förekom och avspeglades i förändrliga administrativa arrangemang. Likaså var det vanligt att regleringen av konfliktalterta förhållanden och procedurer presenterade med omskrivande termer. Undersökningarna under 1970-talet skiljde sig på denna punkt genom att erkänna förekomsten av tävlande krafter och intressen inom administrationen och genom försöken att sätta dess i samband med samhällsförhållandena utanför förvaltningen.

1960-och 1970-talens strävanden att åstadkomma en mer sammanhållen och fastare struktur inom lokalförvaltningen bör ses mot bakgrund av misslyckandena med 1940- och 1950-talens "den goda viljans"-samordningsmekanismer. I viss utsträckning lyckades de nya samlande administrationssträvandena då vissa tidigare fristående distriktsorgan vid 1970-talets inbrott införlivades med länsstyrelsen. Någon alltomfattande patentlösning blev dock inte heller dessa omregleringar eftersom fragmenteringen ytterligare fortgått i nya former. Samtidigt har det i undersökningarna uppstått en riktning som hävdat att en genomgripande samordning är omöjlig att åstdkomma eftersom fragmenteringen är ett uttryck för de samhälleliga krafternas fragmentering. Under 1980-talet har igen statens och statsförvaltningens differentiering och fragmentering erkänts ännu öppnare och börjat kopplas till frågan om hela nationalstatens ställning och roll.

Beträffande **strävandena till härads-, läns-och landskapsrepresentationer** kan det konstateras att civilsamhällets lokala och landskapsmässiga mönster under 1600-och 1700-talen ur den centrala regeringsmaktens synpunkt framstod som problematiska ur flera synpunkter. Centralmakten hade visserligen sina likformigt organiserade lokala nätverk av administrativa institutioner på alla viktiga orter, men de lokala och landskapsmässiga mönstren bröt öppet fram då och då och utgjorde ett potentiellt hot mot regeringens förutsättningar att bemästra stats-och samhällslivets grundprocesser. Regeringens handlande gick därför ut på att bemöta och mota dylika underströmmar och om möjligt försöka utnyttja dessa politiskt - försök som lätt kunde slå slint och som därför var riskabla.

Under denna tid var statens och kyrkans lokala organisationer förutom de få och små städerna de enda stabila lokala organisationer som förmådde utveckla en någorlunda systematisk förvaltningsverksamhet. Redan i och med att såväl statens som kyrkans lokala organ i första hand var tvugna att koncentrera sig på att trygga grundförutsättningarna för sin egen existens (åtlydnad, social ordning, underhåll) blev deras utvecklings-och välfärdspolitiska insatser marginella. Inom ramen för denna ordning fanns det dock ett civilt samhälle som fungerade på basen av ett informellt nätverk av sociala förbindelser och som ombesörjde sin egen reproduktion av egen kraft och utan mer påtagliga offentliga ingrepp.

Utmärkande för denna traditionella samhällordning var att staten förhindrade en institutionell organisering av samhällets civila sektor. De tendenser av denna art som fortgående kom till yttring blocerades i regel i ett tidigt skede. Ifall det hade varit möjligt skulle de lokala menigheterna i de naturvuxna lokalsamfunden som

byar, socknar, härad och landskap (i vilka nästan all befolkning fanns) ha börjat fatta politiska avgöranden och utveckla administrativa institutioner. Bl.a. stadsinstitutionens exempel visar att en dylik organisering i var möjlig. Med stöd av samfällda insatser från statens och kyrkans lokala organ kunde tryck av detta slag hållas tillbaka och bemästras. I full medvetenhet om dessa förhållanden syftade de rättsliga regleringarna (instruktionerna för landshövdingarna och landstaten samt prästerskapets privilegier) till att tillförsäkra statens och kyrkans lokala organ tillräcklig myndighet och till att konsolidera dessas administrativa förhållanden. Den ursprungligen folkliga länsmansinstitutionen lämnades däremot betecknande nog oreglerad samtidigt som staten då och då på ett pragmatiskt och tillfälligt sätt kunde söka lokal legitimitet genom att t.ex. sluta militära underhållskontrakt med menigheterna i socknar, härad och landskap. Det skulle emellertid vara oriktigt hävda att alla lokala offentliga uppgifter under denna tid ankom på statens och kyrkans lokala organisationer eftersom samhällets civila sektor på informell väg rådde sig själv. Därtill fanns städernas administrativa organ som alltid och även under perioder av striktare statlig kontroll haft ett visst mått av självstyre. Strävandena att organisera byalagsinstitutioner jämte påbyggnaden med länsdeputerade sammanhängde för sin del huvudsakligen med försöken att effektivera lanthushållningen och hade en högst marginell anknytning till senare tiders ideér om lokal självstyrelxse.

Mot slutet av 1700-talet hittades äntligen den form, i vilken länsvisa och i någon mån representativa institutioner kunde grundas och fås att stöda utövningen av den politiska makten d.v.s. länshushållningssällskapen. I det territoriellt reducerade Sverige utvecklades länshushållningssällskapsväsendet under Karl Johans beräknande ledning redan under 1810-talet till en riksomfattande organisation. I Finland kom den politiska och sociala utvecklingen under autonomins tid däremot att innebära att systemet med länshushållnings-och lantbrukssällskap successivt byggdes ut på ytterligt lång sikt samtidigt som de nationella särförhållandena motverkade grundandet av reguljära länsrepresentationer. Situationen präglades av den politiska elitens strävanden att dels bibehålla kontrollen över samhällsutvecklingen och dels av att främja den fennomanska rörelsens ambition att upprätta och konsolidera en finsk stat. Istället för att som länsrepresentationerna framstå som störande element i Finlands "nation-building" och motverka slutförandet av det nationella enhetsverket var länshushållnings-och lantbrukssällskapen ägnade att stärka den finsknationella konsolideringen. Inrättningen byggdes följaktligen också ut från och med 1800-talet samtidigt som språkfrågan blev politiskt intrikat.

Med införandet av det moderna kommunväsendet under 1860-och 1870-talen skedde en förändring eftersom det uppkom en särskild kommunal sektor med sina särskilda institutioner, uppgifter och politiska roll. Denna sektor växte fram inom det administrativa ramverk som bildades av statens distriktsorgan. Med den kraftiga ökning av offentliga förvaltningsuppgifter industrialiseringen och moderniseringen gav upphov till skedde en funktionsfördelning inom den offentliga förvaltningsorganisationen så att de kommunala organen erhöll rollen att upprätthålla befolkningens vardagsreproduktion, avlasta statsförvaltningen och skapa en artikuleringsarena för den lokala politiken. Efterhand blev de kommunala organen även ett viktigt forum för medborgardeltagande och för uppkomsten av en riksomfattande politisk enhetskultur också på det lokala planet. Denna funktionsfördelning konfirmerades med nya och förnyade stadganden om de statliga distriktsorganen och i den kommunalrättsliga regleringen.

Den första republikens inträde innebar i den meningen en statlig kris att frågan om statssammanhållningen ställdes på sin yttersta spets till följd av konfrontationen mellan den stat fennomanin erövrat och de svenska territoriella självstyrelsekraven. Staten handlade i denna situation genom att å ena sidan göra vissa eftergifter (Landskapet Ålands landskapssjälvstyrelse, språkstadgandena i RF 1919 jämte den begränsade svenska kulturautonomin) och å andra sidan genom att bekämpa den statsupplösande tendensen med avvisandet av planerna på inrättandet av landskapsautonomier.

Också under den andra republiken och i synnerhet vid dess början har språk-och nationalitetsfrågan haft en viss relevans. Ett uttryck för denna är t.ex. strävandena att inrätta ett svenskspråkigt Vasa län under 1940-talets efterkrigsår då riksdagen år 1947 först omfattade förslaget för att igen förkasta det följande år. Avvisandet av landskapssjälvstyrelsen under den andra republikens tid har dock haft en annan betydelsefull grund. Som ett generellt drag för denna tid framstår nämligen borgerlighetens strävan att organisera en landskapssjälvstyrelseinrättning som en motvikt till vänsterinflytandet inom regeringen och avspeglingen av denna inom länsförvaltningen. Vänstern har igen motverkat landskapssjälvstyrelseplanerna genom att betona den centralstatliga etatismen och genom strävandena att använda statsförvaltningen som ett medel för omsättandet av välfärdspolitiken. Av samma orsak har vänstern även presenterat reorganisationsprojekt som syftat till att bevara förvalningens centralstatliga form intakt. Ifråga om läns-och distriktsförvaltningen har detta rent praktiskt inneburit närmast rådgivande delegationer, kommissioner, nämnder o.a.d.

Samtidigt har de lokala förvaltningsarrangemangen som en helhet kommit att präglas av en allt mer markerad fragmentering med en komplex uppsättning lokala administrativa institutioner. Utmärkande för dessa är på samma gång såväl deras relativa avskildhet från varandra som deras många direkta eller indirekta beröringsytor. Särskilt under de senaste decennierna har det därtill uppkommit en rad lokala institutioner (rådgivande nämnder, delegationer o.a.d.) av icke-kommunal art som i syftet att fylla statens behov av lokal legitimitet utformats i klientorienterad riktning. De rättsliga regleringarna som dessa uttryckt sig i organisationförfattningar om de statliga distriktsorganen, kommunallagstiftningen och samordningsbestämmelserna har tagit fasta på att dels ordna och reorganisera kompetensförhållandena mellan alla dessa lokala administrativa institutioner och dels att försöka bringa en övergripande harmoni i denna administrativa mosaik. Bägge regleringssyftena har på sätt och vis lyckats väl eftersom det för varje typ av lokal administrativ institution efterhand inringats en specifik verksamhetssektor och eftersom såväl den lokala statsförvaltningen och kommunalförvaltningen fåtts att samexistera utan större friktion. De statliga distriktsorganen och de kommunala institutionerna (jämte uppsättningen av bland-och specialarrangemang) är sedan länge så intimt inbegripna i varandra att ingendera parten skulle kunna vara verksam utan den andra. Där den rättsliga regleringen å ena sidan gått i land med att skapa verksamhetsnischer och en övergripande formell harmoni har den dock å den andra inte lyckats åstadkomma en en intern och funktionell samordning.

Slutligen kan frågan ställas vilka konsekvenser det haft för förvaltningen i Finland att det inte lyckats att införa någon länsrepresentation eller landskapssjälvstyrelse? Det är möjligt att verkningarna inte skulle ha varit särskilt genomgripande. Sverige fick t.ex. sina landsting redan under 1860-talet, men har trots detta inrättat ett avsevärt större antal typer av statliga distriktsorgan än vad fallet är med Finland.[1] Istället för landsting fick Finland däremot kommunalförbund (ett fenomen som inte saknas heller i Sverige även om dylika organisationer är av mindre betydelse där) som nått en avsevärd omfattning under efterkrigstiden. Trots att det i Sverige länge funnits en landstingsinrättning har denna inte särskilt utpräglat fyllt någon lokal samordningsfunktion. Istället växte det under 1940-talet fram en expert-, kontakt- och koordineringsorganisation kring länsstyrelsen. En motsvarande organisation med fackliga nämnder, delegationer o.a.d. organ med anknytning till länsstyrelserna eller övriga statliga distriktsorgan organiserades i Finland i huvudsak under 1970-talet. På det hela taget kunde dock den lokala förvaltningsorganisationen med sina statliga

[1]. Det kan dock noteras att Sveriges landyta och befolkning också är större.

och kommunala institutioner beskrivas som tämligen fragmenterade i såväl Sverige som Finland.

Även om något av de många försöken i Finland att inrätta länsrepresentation eller landskapssjälvstyrelse som gjorts sedan slutet av 1800-talet skulle ha blivit framgångsrikt kan det därför förmodas att att denna omständighet inte på något särskilt omstörtande sätt skulle ha påverkat den utbyggnad av den statliga distriktsförvaltningen som den kommit att ske. En jämförelse kunde i detta avseende göras med Landskapet Åland där den omfattande landskapssjälvstyrelsen till trots de flesta av de statliga distriktsorgan som finns i det övriga Finland är verksamma.[1] Det kan därför också förmodas att betydelsen av en länsrepresentation eller en landskapssjälvstyrelse i Finland främst skulle ha legat på det språkpolitiska, ekonomiska och kulturella planet. Å andra sidan är det givet att Finland skulle ha sett mycket annorlunda ut ifall det idag bestått av ett drygt tiotal landskapskulturer av åländsk organisationstyp och att centralstatens betydelse i detta fall skulle ha varit avsevärt mindre.

---

[1]. Förvaltningsgrenar som enligt självstyrelselagstiftningen ankommer på självstyrelseorganen är polisväsendet, hälso-och sjukvården, undervisningen och bildningsväsendet, forn-och kulturminnesvården, socialvården, näringars främjande, kommunikationsväsendet och kommunalförvaltningen. Landskapssjälvstyrelsen handhar de förvaltningsuppgifter som i det övriga Finland ankommer på lantbruksstyrelsen, forststyrelsen, skolstyrelsen, arkeologiska kommissionen, statskontoret och länsstyrelsena.

Statliga distriktsorgan som finns i det övriga Finland, men som helt saknas i Landskapet Åland är bl.a. järnvägsdistrikt, lantbruksdistrikt och fiskeridistrikt.

## V. De statliga distriktsorganens ställning

### 1. Allmänt

Avsikten är att i detta kapitel skapa **en översiktlig bild** av de statliga distriktsorganens ställning på basen av de organisationsbestämmelser som ingår i organisationslagar och -förordningar samt i de arbetsordningar som gäller för distriktsbyråerna eller de ifrågavarande verken. Dessa bestämmelser används i syftet att klarlägga **de huvudsakliga organisationsmönster och -strukturer** som präglar den statliga distriktsförvaltningen. De frågor som uppmärksammas utgörs av de författningstekniska förhållandena, organisationsstrukturer som distriktsbyrån och dess organisation, distriktschefen och ordningen för fattandet av beslut inom distriktsbyrån samt distriktsbyråernas externa relationer till över-, under-och sidoordnade organ.

Materialunderlaget utgörs i det närmaste uteslutande av de talrika **organisationsförfattningar** som gäller för de statliga distriktsorganen. Den mängd bestämmelser som gäller de statliga distriktsorganens materiella förvaltningsutövning har däremot inte särskilt beaktats liksom inte heller de särskilda bestämmelser som gäller för förvaltningsförfarandet.

De statliga distriktsorganen uppfattas i undersökningen i hög grad som delar i ett ortligt komplex av administrativa institutioner, lokala intressenter, organisationer och aktörer. Framställningen är visserligen översiktlig, men betraktar trots detta de statliga distriktsorganen snarare ur en "lokal" än en "central" synvinkel i så måtto att den statliga distriktsförvaltningens samtliga externa kontaktytor (och inte bara relationen underordnad-överordnad) blir belyst. Kapitlets syfte är därför inte heller att särskilt markerat granska vare sig de rättsliga eller informella formerna för de centrala instansernas eller de överordnade distriktsorganens ledning av underställda, underordnade eller underlydande distriktsorgan. Detta skulle synbarligen kräva en särskild undersökning som förutom den omfattande normuppsättning som reglerar de statliga distriktsorganens materiella förvaltningsverksamhet skulle beakta också praxis. Även om undersökningsperspektivet således inte primärt tar fasta på att analysera den statliga distriktsförvaltningen som föremål för de centrala instansernas ledning är det dock å andra sidan nödvändigt att i undersökning om de statliga distriktsorganens ställning i viss mån beröra såväl den formella som den informella ledning.

## 2. Statistiska uppgifter om tjänstemännen inom den statliga distriktsförvaltningen

Som en inledning till analysen av distriktsorganens ställning redogörs för några uppgifter som belyser tjänstemannavolymen hos dessa under Finlands självständighetstid. Dessa uppgifter avspeglar även vissa utvecklingstrender.

Utvecklingen av fördelningen av antalet statliga tjänstemän på förvaltningsnivåer;[1]

| Antalet tjänstemän (n) | 1920 | 1952 | 1976 | 1987[2] |
|---|---|---|---|---|
| Ministerier och centrala verk | 1412 3 % | 5520 7 % | 11004 10 % | 12000 9 % |
| Distrikt, län och lokala verk | 38983 97 % | 77500 93 % | 98625 90 % | 120000 91 % |

**Antti Talkkari** betonade att siffrorna bör ses som enbart riktningsgivande till följd av klassificeringssvårigheter inom t.ex. järnvägsförvaltningen. Av uppgifterna framgår dock att tjänstemannakåren till sin absoluta huvuddel varit förlagd under de centrala organen d.v.s. inom distriktsförvaltningen (i den mening termen används i denna undersökning). Andelen tjänstemän inom distriktsförvaltningen har emellertid under den knappa sjuttio år långa period uppgifterna avser i stort sett successivt något minskat även om den förblivit synnerligen omfattande. Orsaken till den långsamma relativa minskningen torde i första hand finns i den relativt sett kraftigare expansionen av antalet tjänstemän inom de centrala organen. För perioden 1920-87 tillväxte tjänstemannakåren inom de centrala organen med faktorn 8.5 medan den motsvarande siffran för distriktsförvaltningen var endast 3.1.

---

[1]. Uppgifterna för åren 1920, 1952 och 1976 baseras på Talkkari 1979, 120, bilaga 11

[2]. Uppgifterna för år 1987 baserar sig på de den detaljerade redovisning som ingår i Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-1987. I denna har dock antalet statstjänstemän dock inte konsekvent redovisats särskilt för de centrala och de olika lokala instanserna, varför de siffror som redovisas i tabellen ovan bör uppfattas närmast som ungefärliga uppskattningar.

Förutom de 132000 statstjänstemännen fanns det år 1987 även 79000 anställda i arbetsavtalsförhållande inom statsförvaltningen. Av dessa befann sig uppskattningsvis 68500 eller 87 % inom de lokala instanserna.

Endast en del tjänstemän utför ledningsuppgifter medan den resterande delen handhar betjänings-, verkställighets-och andra dylika uppgifter. Andelen tjänstemän som utför de sistnämnda typerna av uppgifter är synnerligen betydande inom den statliga distriktsförvaltningen, vilket framgår av följande uppgifter;[1]

**Andel tjänstemän med ledande uppgifter inom distriktsförvaltningen**

| | 1920 | 1952 | 1976 |
|---|---|---|---|
| Tjänstemän med ledande uppgifter inom distriktsförvaltningen | 1 % | 4 % | 5 % |
| Tjänstemän med övriga uppgifter | 99 % | 96 % | 95 % |

De tillgängliga uppgifterna gör det möjligt att jämföra även hur tjänstemännen med ledande uppgifter totalt fördelar sig på olika organ;

| **Andelen tjänstemän med ledande uppgifter** | **1920** | **1952** | **1976** |
|---|---|---|---|
| Ministerier | 26 % | 26 % | 26 % |
| Övriga centrala organ | 24 % | 25 % | 32 % |
| Distriktsorgan | 50 % | 50 % | 42 % |

Av sammanställningen framgår att andelen tjänstemän med ledande funktioner inom de olika organen varit rätt stabila under perioden i dess helhet. Förhållandet kan i stort sett beskrivas så att hälften av tjänstemännen med ledningsfunktioner funnits inom de centrala organen medan den resterande hälften funnits inom distriktsorganen. Andelen inom distriktsorganen har dock under den senare delen av perioden gått ned. Också i detta fall är orsaken en relativt kraftigare ökning av antalet tjänstemän med ledande funktioner inom centralförvaltningen (exklusive ministerierna). För ministerierna är tillväxtfaktorn 5.9, för den övriga centralförvaltningen 7.6 och för distriktsförvaltningen 4.8.

---

[1]. Talkkari 1979, 120, bilaga 11. Motsvarande uppgifter för perioden efter år 1976 har inte varit tillgängliga

## 3. Författningstekniska förhållanden

### 3.1. Allmänt

Med organisationsnormer avses de principer som är bestämmande för förvaltningsorganens ställning, sammansättning, tillsättande av tjänstemän och funktioner samt ordningen för handläggning av ärenden. Även om själva benämningen "organisationsnorm" är rätt ny har normer av denna typ funnits så länge det existerat en administrativ organisation.[1] Sedan några decennier ingår organisationsnormer inom samtliga typer av författningar: i regeringsformen, i de s.k. organisationslagarna och -förordningarna samt i arbetsordningar, reglementen, instruktioner o.a.d.

Under den svenska tiden och under autonomins tid ankom organisationsmakten i det närmaste helt utan begränsningar på regenten eller regeringen. Med stiftandet av RF 1919 kom emellertid tolkningen av dess 28 och 65.1 §§ att innebära en allt starkare strävan att begränsa regeringens och förvaltningens egen organisationsmakt och binda den till i lagform antagna grundstadganden. Tolkningen av RF 65.1 § stabiliserade på 1920-talet och innebar att de s.k. tjänstetyperna förutsattes bli föremål för reglering i lag, varefter det egentliga inrättandet av tjänsterna kunde ske i förordning efter att riksdagen med sina budgetbeslut beviljat erforderliga medel. Stadgandet i RF 65.1 § kom alltså i ett tidigt skede av Finlands tid som självständig stat att begränsa republikens presidents och statsrådets befogenheter i förvaltningens organisationsfrågor. I samband med stiftandet av den nya Statstjänstemannal (755/1986) företogs en ändring även i RF 65 § (754/1986) som innebar att ordningen för grundandet av tjänster förenklades eftersom tjänstetyperna inte längre behöver fastställas i lag. I motsats till tidigare behöver de tjänster som grundas inte heller specificeras i statsförslaget.[2] Istället får nya ämbetsverk och inrättningar inrättas inom ramen för statsförslaget sedan de allmänna grunderna för dessa reglerats

---

[1]. Wuolijoki har sett organisationsnormer som en grupp normer i motsats till övriga (icke-organisations)normer. Till följd av systematiska orsaker och klarhetsskäl är det enligt honom önskvärt att stadgetekniskt reglera materiella normer och organisationsnormer i särskilda författningar. Wuolijoki 1970, 12, 14.

Organisationslagar innehåller stadganden om verkets eller organets ställning och subordinationen inom förvaltningsorganisationen, kortfattade uppgifter om kompetensområde och funktioner, uppgift om tjänstetyper o.a.d. Likaså finns regelmässigt stadgat att närmare bestämmelser utfärdas i förordning, ikraftträdelse-och övergångsbestämmelser m.m. Mäenpää 1977, 74, Aaltonen 1981, 1-4

[2]. Rytkölä 1987, 15-16, Bruun-Mäenpää-Tuori 1988, 28-29

i lag. Likaså får tjänster inrättas inom gränserna för statsförslaget på det sätt som det stadgas i lag.

Tolkningen av RF 28 § har för sin del varierat och ännu under 1930-talet ansågs det tämligen allmänt att förvaltningsorganens organisationsform kunde regleras med stöd av enbart s.k. organisationsförordningar och utan uttrycklig fullmakt i lag. Sedan 1960-talet har den dominerande uppfattningen emellertid förutsatt stiftandet av särskilda s.k. organisationslagar. Enligt denna uppfattning skulle verk eller inrättningar alltid grundas genom intagandet av stadganden i lag, varefter närmare organisationsbestämmelser kan ges i förordning. Denna uppfattning har alltså redan ett par decennier innan ändringen i RF 65 § år 1988 förutsatt förekomsten av vissa allmänna organisationsstadganden i lag.[1] För de flesta myndigheters vidkommande finns det numera också dylika stadganden. Som ett allmänt omdöme kan det noteras att organisationsnormerna rörande centrala organ är utförligare reglerade i såväl lagar som förordningar än vad fallet är med distriktsorganen även om den utveckling som skett beträffande regleringen av centrala organ är iakttagbar även ifråga om distriktsorganen.

Också i RF 38.2 § stadgas om presidentens organisationsmakt. Enligt stadganden fastställs ministeriernas i statsrådets antal och allmänna verksamhetsområden i lag[2] medan närmare bestämmelser om ärendenas fördelning mellan ministerierna och om statsrådets organisationsform ges i förordning. Det sistnämnda har skett i SRRegl (995/1943) och senare ändringar i detta.[3] Av detta reglemente framgår bl.a. förvaltningens finare indelning i förvaltningsområden d.v.s. även vilka centrala organ distriktsorganen sorterar under och till vilka förvaltningsområden de hänförts.[4]

---

1. Björksten 1929, 183, Hakkila 1939, 113-123, 265-269, Sipponen 1965, 399, Wuolijoki 1970, 12-16, Mäenpää 1976, 36-40, Salmela 1977, 42-49, 56-65, Mäenpää 1977, 41-82, Mäenpää 1979, 226-232, Westerlund 1980, 114-125, Tuori 1983 II, 518-534

2. L om ministeriernas i statsrådets antal och allmänna verksamhetsområden (78/1922) och L om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier (79/1922). Hakkila 1939, 204, 837

3. Till en början i SRRegl (80/1922)

4. I SRRegl 3 kap. ingår en detaljerad förteckning (17-24 a §§) medan en mer allmänt hållen förteckning återfinns i MinisteriumL 3 § (16/1970). I ett enda fall omnämns en distriktsförvaltningsorganisation, nämligen då det i SRRegl 24 a § (39/1976) sägs att "distrikts-och lokalförvaltningen för arbetskraftsärendena" underlyder arbetskraftsministeriet.

RF 1919 omnämner emellertid explicit inget annat statligt distriktsorgan än landshövdingen. I 50.1 § nämns visserligen län och härad, men då i egenskap av förvaltningsområden och inte i betydelsen av förvaltningsorgan. Enligt RF 51.1 § handhas länsförvaltningen av landshövding. Detta stadgande kunde uppfattas så att landshövdingen har ansvaret inte bara för länsstyrelsen utan även för ett större administrativt komplex ("länsförvaltningen"). Stadgandet har dock ingen motsvarighet i de tidigare regeringsformerna,[1] utan förefaller närmast återgå på 1894 års guvernörsinstruktions 1.1 §.[2] I den mechelinska senatens förslag till RF åren 1905-07 hade stadgandet lydelsen: "Länsförvaltningen ledes, såsom härintills, af guvernören, till hvars biträde skola finnas föredragande ..." (42.2 §). Denna formulering som ingick i RF:s förarbeten ännu åren 1917-18[3] relaterade således guvernörens/landshövdingens ledningsverksamhet till länsstyrelsens högsta tjänstemannakollektiv. Detta kunde igen tyda på att "länsförvaltningen" i RF 1919 51.1 § skulle avse länsstyrelsen. Andra möjligheter är att det skulle avse även de tjänstemän som vid tiden för RF:s stiftande kallades landstaten (landshövdingen omedelbart underlydande) eller rentav vissa fristående distriktsorgan med särskild relation till landshövdingen (hörsamhet skyldiga)(se kap. IV.10.1). Den närmare innebörden i stadgandet är dock oklart, vilket bl.a. beror på att landshövdingarnas betydelse successivt avtagit under Finlands självständighetstid. Sedan tillkomsten av RF 1919 har det likaså företagits flera ändringar i LänsstF och gällande bestämmelser har sedan år 1937 beskrivit landshövdingen endast som "chef för länsstyrelsen" (1987 års LänsstL 1.1 §, 1988 års LänsstF 13.1 §). Å andra sidan finns det flera stadganden i 1987 års LänsstL som ger **länsstyrelsen** särskilda funktioner i förhållande till andra statliga distriktsorgan (2, 3.2, 4, 6-7 §§).

---

1. I RF 1634 uppräknades i 25 § visserligen landshövdingarnas uppgifter, men stadgandet har inte stått modell för senare regeringsformer. Något stadgande som skulle motsvara RF 1919 51.1 § finns inte heller i RF 1719, RF 1720, RF 1772 eller den svenska RF 1809.

I det förslag till RF 1865 års grundlagskomitté lämnade ingick bestämmelsen att länens "styrelse handhafves i öfverensstämmelse med gällande lag och författningar" (17.1 §). Det motsvarande stadgandet i 1887 års förslag till RF hade lydelsen att länens "styrelse skall vara ordnad enligt de grunder, som härintills varit gällande" (35.1 §).

2. Enligt denna var förvaltningen av varje län "anförtrodd" åt en guvernör

3. D.v.s. i förslaget till RF hösten 1917 och i de bägge monarkistiska förslagen år 1918. Först i regeringens proposition till RF våren 1919 intogs emellertid den formulering som blev den gällande.

Bestämmelserna i RF 51.2 § om att kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig självstyrelse och om medborgerlig självstyrelse för större förvaltningsområden än kommunerna kan här förbigås. Medan RF 1919 uttryckligen förutsätter att den medborgerliga självstyrelsen skall regleras i särskilda lagar (så är även enligt RF 55 § fallet med de allmänna över-och underrätterna) gäller dock inga motsvarande explicita stadganden för de statliga distriktsorganen.

I RF 52 § konstateras kort att särskilda stadganden gäller för de ämbetsverk som finns eller inrättas för statsförvaltningens olika grenar. Denna bestämmelse bör anses beröra de statliga distriktsorganen endast på ett allmänt plan och stadgandet ger heller ingen vägledning om den normnivå som skall komma till användning. Enligt **Kaarlo Tuori** innefattar stadgandet enbart ett konstaterande att det i RF:s kap. IV "Styrelse och förvaltning" inte intagits uttryckliga stadganden som skulle reglera hela förvaltningsorganisationen.[1] Stadgandet har sålunda inga direkta konsekvenser för de statliga distriktsorganen.

De första knapphändiga antydningarna om statliga distriktsorgan i lagar tillkom först under perioden 1921-23. Dessa bestod antingen av s.k. tjänstetypslagar (forstdistrikten år 1921) eller ett kort omnämnande av distriktsorganet (fattigvårdens inspektionsdistrikt år 1922, inspektionsdistrikten för folkskolväsendet år 1923). De första egentliga och något mer utförliga organisationsstadgandena i lag rörande ett distriktsorgan gällde det år 1939 reglerade länsläkarväsendet. I början på 1970-talet tillkom så flera organisationslagar som inrymde vissa stadganden även om distriktsorganen.

### 3.2. Reglering i lag

De statliga distriktsorganen är i viss utsträckning reglerade i lag. I detta avseende förekommer följande fyra modeller;

1) bestämmelserna om distriktsorganen ingår i de särskilda organisationslagar som stiftats för ämbetsverket i dess helhet d.v.s. också den centrala instansen är reglerad i samma lag. Denna modell gäller för närmare ett tjugotal distriktsorgan och utgör sålunda den vanligast förekommande. Dessa bestämmelser är dock i regel inskränkta till vissa stadganden av mer allmän karaktär

---

[1]. Tuori 1983 II, 519. Se även Erich 1924 II, 106, Puhakka 1925, 125-127, Kastari 1964, 240 och Sipponen 1965, 392-393

2) det har stiftats särskilda organisationslagar för distriktsorganen. Detta är fallet arbetskraftsdistriktsbyrå och arbetskraftsbyrå. Under åren 1975-88 fanns det en särskild organisationslag också för länsskatteverken och skattebyråerna. Det kan även noteras att det först år 1987 stiftades en särskild organisationslag för länsstyrelsen. Dessa lagar är jämförelsevis utförliga och kan väl jämställas med de som reglerar de centrala organen

3) bestämmelserna om distriktsorganen ingår i lagar som primärt reglerar en viss verksamhet. Som exempel på detta kan nämnas att stadgandena rörande polisdistrikt och länsmansdistrikt ingår i PolisL, stadgandena rörande fiskeridistrikt i FiskeL m.fl. Till denna kategori hör även distriktsförlikningsman och landsarkiv

4) det saknas helt organisationsbestämmelser om distriktsorganen i lag trots att dylika finns för den centrala instansen. Detta är fallet ifråga om skyddspolisens distrikt, militärlän, militärdistrikt, distriktstullkammare, tullkammare, postdistrikt, postområde, teledistrikt, teleområde, Folkhälsoinstitutets regionalinstitut, centralflygstation och vägmästardistrikt. Då det saknas organisationsbestämmelser i lag om järnvägsdistrikt, industridistrikt, lotsfördelning, lotsningsområde och sjöfartsdistrikt avspeglar detta närmast förhållandet att dylika stadganden inte stiftats heller för de centrala instanserna

I vissa fall endast antyder de organisationslagar som gäller för ett verk eller en förvaltning i sin helhet förekomsten av distriktsorgan. Sålunda förutsätts närmare stadganden i förordning för t.ex. försvarsmaktens "regional-och lokalförvaltning" samt för post-och televerkets "distrikts-och lokalförvaltning". Luftfartsstyrelsen skall å sin sida biträdas av flygstationernas förvaltning "i regionala uppgifter" medan tullverket sägs bestå av en tullstyrelse och denna underställd "regionalförvaltning".

Varje lag som innehåller stadganden om statliga distriktsorgan innehåller även ett stadganden om att lagens verkställande eller tillämpning skall bli föremål för närmare reglering i förordning. Med undantag för de lagar som stiftats särskilt för vissa distriktsorgan gäller dessa stadganden för det ifrågavarande verket i sin helhet (och inte särskilt för de distriktsorgan som ingår i detta).

En förteckning över de relevanta organisationslagarna ingår i bilaga 1.

### 3.3. Reglering i förordning

För samtliga statliga distriktsorgan finns organisationsstadganden i förordning.[1] Dessa stadganden kan ordnas i två huvudgrupper: 1) en grupp i vilken stadgandena ingår i den organisationsförordning som gäller för verket eller förvaltningen som helhet och 2) en grupp där separata organisationsförordningar utfärdats särskilt för distriktsorganen. Den förstnämnda gruppen omfattar mer än trettio typer av distriktsorgan och representerar således den dominerande modellen. Med undantag för distriktsförlikningsman, polisdistrikt/länsmansdistrikt och landsarkiv ingår samtliga stadganden i organisationsförordningar.

För länsstyrelse, industridistrikt, arbetskraftsdistriktsbyrå, arbetskraftsbyrå och fiskeridistrikt finns särskilda organisationsförordningar. Utmärkande för dessa är att de är avsevärt utförligare än vad fallet är med de bestämmelser i den förstnämnda gruppen som rör distriktsorganen. Detta illustreras av antalet paragrafer i förordningarna i de bägge grupperna. Medan dessa i den förstnämnda gruppen vanligen är 2-5 kan de i den sistnämnda gruppen uppgå till flera tiotal.

Så gott som samtliga förordningar innehåller ett stadgande om godkännande av arbetsordning eller reglemente. I en stor del av fallen förutsätts godkännande av en arbetsordning eller ett reglemente uttryckligen också för distriktsförvaltningen. Då stadgandena av denna typ är så pass vanliga som de är kan denna omständighet synbarligen uppfattas som uttryck för en princip att det konkreta utformandet av distriktsförvaltningen ankommer på modermyndigheten.

En förteckning över de relevanta organisationsförordningarna ingår i bilaga 1.

### 3.4. Reglering i arbetsordning, reglemente och instruktion

De närmare organisationsbestämmelserna om de statliga distriktsorganen finns med enda undantag för distriktsförlikningsmännen i arbetsordningar (työjärjestys),

---

[1]. Organisationsförordningarna innehåller stadganden om verkets eller inrättningens uppgifter, avdelningar och byråer, tjänstemännens uppgifter, handläggningen av ärenden, kompetensvillkor, besättande av tjänster o.a Wuolijoki 1970, 12-14, Aaltonen 1981, 7-8

reglementen (ohjesääntö) eller instruktioner (johtosääntö). Av dessa benämningar är arbetsordning den i särklass mest förekommande.[1]

Tidigast har arbetsordningar antagits inom länsstyrelserna. En dylik torde ha varit i kraft inom länsstyrelsen i Åbo och Björneborgs län under 1880-talet[2] och vid länsstyrelsen i Nylands län tillkom en arbetsordning år 1895.[3] En av de första arbetsordningar för någon annan typ av statligt distriktsorgan torde ha varit den arbetsordning som år 1928 fastställdes för lantmäterikontoren. Dylika arbetsordningar förefaller dock inte ha varit mycket vanliga förrän under de två senaste decennierna. Även om det finns exempel på arbetsordningar från 1960-talet verkar fenomenet ha vunnit en allmän utbredning först under 1970-talet. Under de allra senaste åren har också många tidigare arbetsordningar utvidgats eller förnyats.

För mer än trettio typer av statliga distriktsorgan finns särskilda arbetsordningar och denna modell är således den vanligaste. För några distriktsorgan ingår bestämmelserna i den arbetsordning som gäller för verket eller förvaltningen som en helhet. Detta är fallet med byggnadsdistrikten, teleområdena, tulldistrikten, Folkhälsoinstitutets regionalinstitut, väg-och vattenbyggnadsdistrikten samt skyddspolisens distriktsbyråer.

Det kan även förekomma att bestämmelserna ingår i såväl en särskild arbetsordning för distriktsorganet som i den arbetsordning som gäller för verket eller förvaltningen som en helhet. Så är fallet ifråga om forstdistrikten, reviren, järnvägsdistrikten, post-och teledistrikten samt post-och teleområdena. Inom vissa förvaltningssektorer kan även särskilda verksamhetsreglementen vara av stor betydelse för distriktsorganen som t.ex. den poststadga och det tjänstgöringsreglemente som gäller inom postförvaltningen.

Bestämmelserna i arbetsordningarna är antingen utformade som paragrafer eller punkter. I vissa fall är dessa synnerligen utförliga. I länsstyrelsens arbetsordning

---

1. För tullförvaltningens vidkommande finns inga stadganden som skulle ha benämningen "arbetsordning" el.d. De motsvarande närmare bestämmelserna ingår istället i den år 1980 uppgjorda "Organisaatiokäsikirja" (Tullilaitoksen käsikirja IX)

2. Rautala 1985, 152, Aaltonen 1981, 8-9

3. Före utfärdandet av 1937 års länsstyrelseinstruktion gällde särskilda "instruktioner" för landshövdingen/guvernören. Dessa kan emellertid snarare jämställas med förordningar än med arbetsordningar (i begreppens moderna betydelse).

ingår sålunda mer än 50 §§, i länsskatteverks 37 §§ och i arbetarskyddsdistrikts 45-50 §§ medan militärlänets arbetsordning omfattar 44 maskinskrivna sidor, järnvägsdistrikts 46 sidor, tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikts 30 sidor o.s.v. Det finns visserligen också ett tiotal fall där antalet paragrafer eller sidor är endast ett fåtal, men huvudmönstret är i varje händelse mycket klart att regleringen i arbetsordning och motsvarande normer är avsevärt utförligare än i organisationsförordningarna.

Vad det beträffar arbetsordningarnas fastställelsemyndighet är denna i nio fall något ministerium,[1] i 17 fall av något centralt ämbetsverk och i fem fall av något överordnat distriktsorgan.[2] I tre fall fastställer distriktsorganen själva sina arbetsordningar[3] medan fastställefunktionen i tre fall är delad.[4]

En förteckning över de relevanta arbetsordningarna, reglementen, instruktionerna o.a.d. ingår i bilaga 2.

### 3.5. Regleringens oenhetlighet

Den översikt av den författningstekniska regleringen som gjorts illustrerar framför allt det centrala draget att de statliga distriktsorganen inte normerats efter något bestämt och enhetligt schema. Regleringen är tvärtom i högsta grad både heterogen och oenhetlig. I vissa fall finns det visserligen gemensamma mönster i den författningstekniska regleringen, men som helhet domineras denna av förekomsten av många parallella modeller. Det kan dock sägas att de stadganden som har konkret betydelse för ett distriktsorgans konkreta förhållanden i regel finns i organisationsförordningen och arbetsordningen. Ett undantag utgör dock de distriktsorgan som särskilda organisationslagar, eftersom dessa innehåller motsvarande stadganden.

---

1. D.v.s. arbetsordningar för länsstyrelse, gräns-och sjöbevakningssektioner, lotsfördelning, sjöfartsdistrikt, arbetskraftsdistriktsbyrå, arbetskraftsbyrå, fiskeridistrikt och skyddspolisens distrikt

2. D.v.s. arbetsordningarna för polisdistrikt, häradsskrivare, militärdistrikt, postområde och teleområde

3. D.v.s. postdistrikt och teledistrikt samt handels-och industriministeriets distriktsbyråer för företagstjänst

4. Ifråga om forsttyrelsens distrikt och revir är fastställelsefunktionen delad mellan ministerium och centralt ämbetsverk. Ett liknande arrangemang gäller även för byggnadsdistrikten

Denna iakttagelse är av en viss betydelse eftersom den bland flera andra omständigheter visar att den statliga distriktsförvaltningen i första hand organiseras med utgångspunkt i den aktuella situationen och för att bemöta uppkommande och skiftande behov. Då dessa varierar har olikheterna yttrat sig även som oenhetligheter i den författningstekniska regleringen. En annan omständighet är också att det inom olika förvaltningssektorer uppkommer olika traditioner som likaså reflekteras i regleringstekniken.

En särskild fråga som det är skäl att ställa i detta sammanhang är i vilken mån de bestämmelser som ingår i organisationsförfattningarna är verklighetsrelevanta d.v.s. i hur stor utsträckning och hur väl de reglerar frågor av grundläggande och väsentlig betydelse för den statliga distriktsförvaltningen? Som utgångspunkt kan det emellertid förmodas att dessa bestämmelser fyller någon funktionell roll och de kan finnas dels för att de verkligen behövs för att styra förvaltningens gång, men dels också för att tillgodose mer symboliska eller traditionsbundna funktioner (utan att dock ha någon viktig betydelse för de dagliga förvaltningsrutinerna). Samtliga bestämmelser i organisationsförfattningarna är därför inte lika viktiga. Samtidigt kan det förmodas att det också finns i grunden rättsliga förhållanden som överhuvudtaget inte normerats i organisationsförfattningarna (eller som reglerats endast vagt). Ett problem vid utformandet av en kommentar till stadgandena om de statliga distriktsorganen är därför att ta ställning till vilka normer som är viktiga och centrala och vilka som är av mindre betydelse. Dessutom utgör det en mer eller mindre öppen fråga huruvida vissa rättsliga relationer inrymts i regleringen eller inte eftersom allt rimligen inte kan normeras.

Trots att det i organisationsförfattningarna sannolikt finns också mindre viktiga bestämmelser och vissa rättsförhållanden inte inrymts i bestämmelserna torde regleringen dock i tämligen stor utsträckning svara mot de verkliga förhållandena. Den omständighet som framför allt talar för denna förmodan är att organisationsförfattningarna förnyas så ofta och på ett så pragmatiskt sätt att verkliga behov och nya förhållanden regelmässigt kunnat beaktas. Frågor som ägnats stor uppmärksamhet i organisationsförfattningarna är de närmare organisatoriska förhållandena, distriktschefen, ordningen för fattande av beslut inom distriktsbyrån och vissa aspekter av distriktsbyråns externa relationer. Däremot är t.ex. bestämmelserna om de överordnade instansernas ledning av underordnade distriktsorgan och tjänstemän såväl disparata som oklara (vilket därför tyder på att dylika stadganden kanske inte är så centrala som det kunnat förmodas). Det är emellertid skäl att konstera att också de frågor som reglerats i organisationsförfattningarna - trots förekomsten av

vissa huvudsakliga mönster - som helhet är tämligen oenhetliga i den meningen att vissa typer av stadganden kan finnas i en del författningar för att utan något iakttagbart skäl igen helt saknas i andra.

**4. Författningarnas terminologi**

I de organisationsförfattningar som gäller för distriktsorganen förekommer en rad olika termer för att beskriva dessa organ, deras karaktär och förvaltningsområden. Den vanligaste benämningen för **distriktsorganet** är sammanställningar på **byrå** (21 fall). Benämningen **kontor** (sex fall) förekommer för att ange det överordnade distriktsorganet då distriktsförvaltningen organiserats i två instanser. Det förekommer emellertid t.ex. ifråga om arbetskraftsförvaltningen att såväl det högre som det lägre organet betecknats som "byrå". Ifall ingen instansordning existerar är termen "byrå" den i regel förekommande. Det finns dock ett stort antal särskilda benämningar som **sektion, stab, kammare, station, styrelse, inrättning, kansli, arkiv, verk och institut.**

Beträffande de benämningar som används för distriktsorganets **förvaltningsområde** förekommer sammanställningar på **distrikt** och **område** i de flesta fallen (26 respektive 12). Benämningen **län** har en viss användning (förutom länet även i fyra sammanställningar) medan termen **härad** är den enda i sitt slag. Likaså saknar uttrycket **revir** motsvarigheter.[1] Däremot torde benämningen **lotsfördelning** inte till en början ha haft den nuvarande och överförda betydelsen av förvaltningsområde, utan i militär betydelse ha avsett avdelt trupp eller detachment.

Ifråga om de benämningar som betecknar **distriktsorganets karaktär** finns en påtaglig brokighet. Benämningen **distrikt** (14 fall), **regional** (nio fall) och **lokal** (nio fall) är de dominerande. Enstaka fall av sammanställningar på finns likaså medan dylika karaktäristiker helt saknas i 14 fall.

Vad det gäller förhållandet mellan högre och lägre distriktsorgan kan det konstateras att inte heller dessa benämningar reglerats på ett enhetligt sätt. Kombinationen **distriktsförvaltning-lokalförvaltning** har visserligen en viss utbredning (fyra fall) men också kombinationer som **regional-lokal** (militärlän-militärdistrikt), **distriktsförvaltning-distriktsförvaltning** (forstdistrikt-revir) och **regional-regional** (distriktstullkammare-tullkammare) förekommer. Benämningarna **distrikt** och **regional** avser

---

[1]. Termen torde ha införts efter tysk förebild (revier = (strand)område)

alltså inte på ett entydigt sätt nödvändigtvis det högre distriktsorganet. Termen **lokal** avser visserligen ofta det underordnade distriktsorganet men det har på motsvarande sätt kunnat förekomma att denna betecknar även det högre distriktsorganet (lotsfördelning). Däremot förekommer det inte att ett överordnat organ betecknas som "lokalt" medan det underordnade organet skulle anges som "distrikt" eller "regionalt".

Det finns dock måhända en viss tendens att i de fall då två instanser förekommer det överordnade kallas "distrikt" och det underordnade "lokalt". I detta sammanhang kan det även nämnas att arbetarskyddsdistrikten som inrättats för "regional handledning och inspektion" angetts som distriktsorgan samtidigt som **kommunens** hälsovårdsnämnd i samma författningar betecknats som "lokal arbetarskyddsmyndighet".

Den främsta orsaken till dessa variationer är att organen grundats och reorganiserats vid olika tidpunkter och att regleringen inte skett på ett samlat och enhetligt och samlat sätt. Då det gällt benämningarna på distriktsorganen, dessas karaktär och förvaltningsområden har man antingen följt traditionen och behållit äldre termer eller tagit intryck från utlandet eller av andra nyligen reorganiserade distriktsorgan. Olika tider, konceptioner och föreställningar har därför avsatt olika terminologiska spår.

## 5. Distriktsbyrån

### 5.1. Allmänt

Som det framgått av kap. III. inrättades de första egentliga statliga distriktsorganen under 1600-talet och den efterföljande perioden uppvisar flera olikartade tillväxtfaser då uppsättningen av lokala förvaltningsinstanser ökat eller modifierats i något avseende. Ursprungligen har de flesta inrättade lokala organ varit enmansorgan och vanligen bestått av en enda utstationerad tjänsteman. Också i de fall då en dylik ortligt placerad tjänsteman haft ett eller flera underordnade biträden har den rättsliga regleringen i huvudsak kretsat kring denne. Denne ämbetsman har intagit ställningen av lokal chefstjänsteman inom sin medarbetarkrets. Förhållandet kan exemplifieras med landshövdingens och guvernörens regleringshistoria: de instruktioner som utfärdades åren 1635, 1687 och 1734 gällde sålunda uttryckligen landshövdingen medan 1894 års instruktion gällde guvernören. Först förordningarna åren 1937, 1955

och 1988 liksom 1937 års tjänstetypslag och 1987 års LänsstL använt termen länsstyrelse.[1]

Utlokaliserade tjänstemän som på ett bestående sätt fungerat som lokalt stationerade funktionärer kan från och med utplaceringstidpunkten betraktas som lokala statsorgan - också i det fall att endast en tjänsteman bildat organet. Det är rimligt förutsätta att själva utstationeringen i sig då den varit av bestående art skapat en viss relativ självständighet hos det utlokaliserade organet till följd av den ofrånkomliga distansen till det centrala organet.[2] Det är vidare rimligt anta att denna självständighet markerats då de utlokaliserade organen i författningarna organiserats som flermansorgan. Tidpunkterna då de lokala distriktsorganen börjat beskrivas som byråer, kontor, inrättningar, verk m.fl. kollektivbenämningar framgår ur de ifrågavarande organisationsbefattningar;[3]

| **Distriktsorgan** | **Regleringsår** |
|---|---|
| Lantregeringen | 1600-talet |
| Tullkammare | 1600-talet |
| Postkontor | 1600-talet |
| Polisinrättning | 1816 |
| Lantmäterikontor | 1848 |
| Länebyggnadskontor | 1865 |
| Järnvägsdistriktsstyrelse | 1903 (-22) |

---

[1]. Trots att författningarna i sin rubricering talat om länsstyrelse först från och med 1930-talet är det tydligt att landshövdings-och guvernörsinstitutionen ända från börjat verkat inom ramen för ett tjänstemannakollektiv

[2]. På denna punkt kan det hänvisas till Brian C. Smith som konstaterat att personalen i en fälthierarki konstituerar en administrativ institution. På samma sätt som tillförd myndighet kan skapa ett politiskt system i miniatyr kan också en myndighet på fältet skapa ett administrativt system i miniatyr med sin egen hierarki, sina nivåer för självständigt handlingsutrymme, sina generalist-och tekniska funktionärer samt sina interna metoder för samverkan och kommunikation. Fältbetjäningarns gestaltning som administrativa institutioner framstår därför mindre som ett utslag av en övervägd och planmässig centralstatlig administrationspolicy än som en faktisk konsekvens av verksamheten hos en fältorganisation som utrustats med något mått av självständighet. Smith 1979, 217 Detta kunde också sägas vara fallet ifråga om administrationen och de statliga distriktsorganen i Finland.

[3]. Som underlag för sammanställningen har använts endast organisationslagar- och förordningar.

| | |
|---|---|
| Forstdistriktskontor | 1921 |
| Post-och telegrafdistriktskontor | 1927 |
| Tullanstalt | 1927 |
| Militärlänsstab | 1933 |
| Militärdistriktsstab | 1933 |
| Landsarkiv | 1935 |
| Länsstyrelse | 1935 |
| Väg-och vattenbyggnadsdistriktskontor | 1936 |
| Omsättningsskattebyrå | 1941 (-88) |
| Arbetskraftsdistriktsbyrå | 1942 |
| | |
| Länsskattebyrå (-verk) | 1959 |
| Skattebyrå | 1959 |
| Kolonisationsbyrå | 1965 (-70) |
| Bilbesiktningsbyrå | 1968 |
| | |
| Vattenbyrå (vatten-och miljöbyrå) | 1970 (1987) |
| Industridistriktsbyrå | 1971 |
| Lantbruksbyrå | 1971 |
| Häradsskrivares byrå | 1971 |
| Arbetarskyddsdistriktsbyrå | 1972 |
| Centralflygstation | 1972 |
| Lantmäteribyrå | 1972 |
| Arbetskraftsbyrå | 1973 |
| Tekniska inspektoratets besiktningsdistriktsbyrå (kontrollanstaltens) | 1975 |
| Lotsfördelningskontor | 1979 |
| | |
| Bilbesiktningsbyrå | 1982 |
| Fiskeribyrå | 1982 |

Sammanställningen ger vid handen att ingen precis tidpunkt kan fastställas då distriktsorganen i författningarna formellt organiserats som flermansorgan. Fördelningen av regleringstidpunkt är dock åtminstone i viss mån belysande. På den svenska tiden ankommer två fall, på autonomins tid fyra fall, för den första republiken tio fall och för efterkrigstiden sexton fall. Av de sistnämnda hänför sig dock inte mindre än tio till 1970-talet.

Med avseende på de nu gällande förhållandena kan konstateras att regleringen av distriktsorganens inre struktur saknar enhetlighet såväl ifråga om författningstekniska arrangemang som om terminologi. Ett gemensamt drag för samtliga distriktsorgan är emellertid att de fortfarande har sin centralpunkt i distriktschefen. I vissa fall har distriktschefen rentav uppfattats som i så hög grad identisk med distriktets flermansorgan att det i organisationslagar och -förordningar samt i arbetsordningar helt saknas stadganden om själva distriktsbyrån samtidigt som regleringen helt och hållet avser just distriktschefen. Trots detta finns vid varje distriktsorgan (möjligen med undantag för något enstaka enmansorgan) en distriktsbyrå i meningen av ett "verk" som består av samverkande funktionärer med en gemensam (eller i huvudsak gemensam) fysisk lokalisering. Det stora flertalet statliga distriktsorgan har därför karaktären av flermansorgan även om detta inte alltid betonats uttryckligt i organisationsförfattningarna.[1]

Den fortsatta framställningen kommer att röra olika drag hos distriktsbyrån som uttrycker dess sammansatthet och samfällda karaktär. Dylika drag utgörs av den inre organisationsdifferentieringen, formerna för kollektiva avgöranden samt olika till distriktsbyrån eller förvaltningsområdet knutna kommissioner, nämnder och delegationer.

### 5.2. Inre organisation

I detta avsnitt skall distriktsbyråns organisatoriska struktur bli föremål för undersökning och uppmärksamhet fästas vid distriktsbyråns indelning i avdelningar, underavdelningar, sektioner o.a.d.

Landshövdings-och guvernörsinstitutionen (länsstyrelsen) är det statliga distriktsorgan som tidigast erhållit en reglerad indelning i avdelningar. I ett kungligt brev år 1752 reglerades funktionsfördelningen mellan landssekreteraren och landskamreraren varvid även benämningen "Lands Contoiren" kom till användning.[2] Guvernörsinstruktionen år 1894 omnämnde för sin del såväl en "Landskansliafdelning" som en "Landskontorsafdelning" (35 §). LänsstF år 1937 bekräftade denna indelning med konstaterande att "landskansliet är allmän avdelning och landskontoret räkenskapsavdelning" (2 §). LänsstF 1955 talade igen om dels en "allmän avdelning" och

---

1. Merikoski 1962, 135-136, Rytkölä 1978, 1

2. Däremot omnämndes inget "landskansli" som det ibland uppgetts.

dels ett "landskontor" med en indrivningsbyrå (2 §). Under 1970-och 1980-talen har en vidare organisationsdifferentiering ägt rum så att 1988 års LänsstF talar om förutom landskansli och allmän avdelning även skolavdelning och social-och hälsovårdsavdelning samt som möjliga avdelningar även justitieförvaltningsavdelning och miljöavdelning. Dessom kan det finnas en allmän byrå, en byrå för skatteärenden, en justitieförvaltningsbyrå, en planläggnings-och bostadsbyrå och en polisbyrå (1 §).

En i organisationsförordningar reglerad indelning i avdelningar ifråga om övriga distriktsorgan är däremot ett jämförelsevis nytt fenomen, vilket framgår ur nedanstående sammanställning;

| **Distriktsorgan** | **Regleringsår** |
|---|---|
| Omsättningskattebyrå | 1957 |
| Vattenbyrå (vatten-och miljöbyrå) | 1970 (1987) |
| Arbetskraftsdistriktsbyrå | 1973 |
| Arbetskraftsbyrå | 1973 |
| Väg-och vattenbyggnadsdistriktsbyrå | 1975 |
| Länsskattebyrå, -verk | 1976 (1988) |
| Folkhälsoinstitutets regionalinstitut | 1982 |

Av uppgifterna framgår att också ifråga om den inre organisationsdifferentiering skedde de största förändringarna under 1970-talet. Beträffande nu gällande förhållanden framgår fördelninge av antalet avdelningar och underavdelningar jämte benämningarna på dessa ur nedanstående tabell;

| **Distriktsorgan** | **Författning** | **Avdelning** | **Antal** | **Byrå** | **Antal** |
|---|---|---|---|---|---|
| Länsstyrelse | F | avdelning | 6 | byrå | 8 |
| Polisdistrikt | Regl linje | avdelning, | 5 | avdelning | 1-13 |
| Militärlän | AO | avdelning | 2 | byrå | 13 |
| Gränsbevakningssektion | AO | byrå | 5 | - | - |
| Sjöbevakningssektion | AO | byrå | 5 | - | - |
| Distriktstullkammare | Internt beslut | byrå | 4 | sektion | 16 |
| Tullkammare | -"- | byrå | 2 | - | - |

| Länsskatteverk | F | avdelning, enhet | 4-7 | byrå | 6-18 |
|---|---|---|---|---|---|
| Järnvägsdistrikt | AO | grupp, enhet | 6 | - | - |
| Postdistrikt | AO | sektion | 4 | - | - |
| Teledistrikt | AO | sektion | 5-6 | - | - |
| Teleområde | AO | sektion | 4 | - | - |
| Centralflygstation | AO | verksamhetsområde | 4 | - | - |
| Bilbesiktningskontor | AO | enhet | 3 | - | - |
| Bilbesiktningsbyrå | AO | enhet | 3 | - | - |
| Lotsfördelning | AO | sektion | 5 | - | - |
| Arbetarskyddsdistrikt | AO | sektion | 7 | - | - |
| Arbetskraftsdistriktsbyrå | AO | verksamhetsområde | 3 | - | - |
| Arbetskraftsbyrå | AO | -"- | 2 | - | - |
| Vattenbyrå (vatten-och miljöbyrå) | AO | verksamhetsområde | 5 | - | - |
| Väg-och vattenbyggnadsdistriktsbyrå | AO | verksamhetsområde | 5 | - | - |

I arbetsordningar och motsvarande bestämmelser som gäller för de övriga distriktsorganen ingår inte uppgifter om avdelningar, byråer, sektioner, verksamhetsområden o.a.d. Däremot finns i dessa ofta bestämmelser om uppgifternas fördelning på olika tjänstemän. Dessa kan därför betraktas som en slags anspråkslösare motsvarighet till den formaliserade avdelnings-och byråindelningen. I flera fall saknas emellertid också formella bestämmelser helt och hållet. I princip torde det dock finnas en avdelningsbyrå-eller uppgiftsfördelning inom samtliga typer av distriktsorgan - och det också i det fall då en formell reglering saknas i arbetsordning.

För det tjugotal typer av distriktsorgan som har en reglerad indelning i avdelningar är det genomsnittliga antalet fyra. Motsvarande siffra för de fyra typer av distriktsorgan som har underavdelningar som byråer är 10-14.

## 5.3. Till distriktsbyråerna eller förvaltningsområdena anknutna kommissioner, nämnder och delegationer

Som sidoordnade organ till en del statliga distriktsorgan eller förvaltningsområden finns vissa kommissioner, nämnder och delegationer som tillkommit under efterkrigstiden och i synnerhet under 1970-talet. Av dessa sidoorgan har omkring hälften någon form av organisatorisk anknytning till länsstyrelserna medan de övriga är knutna till någon av de övriga statliga distriktsorganen. Det organisatoriska sambandet kommer till uttryck på tre sätt;

1) det finns i många fall uttryckliga stadganden som definierar det ifrågavarande sidoorganets ställning genom att ange att det t.ex. "biträder" något bestämt distriktsorgan

2) föreskrifterna rörande utnämningen av ledamöterna till sidoorganen visar antingen till vilken förvaltningssektor eller vilket distriktsorgan något bestämt sidoorgan hör. Då länsstyrelsen fungerar som utnämnande organ ifråga om länskonstkommission, länsungdomsnämnd, miljövårdsdelegation, delegationen för social-och hälsovård, elevintagningsnämnd, länets regionalpoltitiska delegation samt länets delegation för trafikärenden utgör denna utnämningsbefoghenhet den förvaltningsorganisatoriska anknytningen. På motsvarande sätt utnämns ledamöterna i vissa övriga sidoorgan av övriga distriktsorgan medan i några fall något ministerium eller centralt ämbetsverk som det utnämnande organet. Också i dessa fall anger utnämningsinstansen det dominerande förvaltningsorganisatoriska sambandet till ifrågavarande distriktsorgan. Det bör även observeras att organisationsbestämmelserna i lagar och förordningar i vissa fall föreskriver vilka tjänstemän som i egenskap av av representanter för bestämda distriktsorgan skall vara företrädda i något bestämt sidoorgan

3) funktionsbeskrivningen hänför det ifrågavarande sidoorganet till motsvarande typ av distriktsorgan

Dessa sidoorgan är emellertid inte reglerade på ett enhetligt sätt. För ungefär hälften av sidoorganen finns särskilda organisationsförordningar. Kommissionerna,

nämnderna och delegationerna framgår jämte uppgifter rörande regleringsår och beskrivning av deras ställning ur följande sammanställning;[1]

| Kommission, nämnd eller delegation | Ställning |
|---|---|
| Konsultativa kommissionen för läns- och distriktsförvaltningsmyndigheterna (1953-88) | "i varje län" |
| Planeringskommission för jorddisposition (1958)(1936) | "i samband med lantbruksbyrå" |
| Länsskattenämnd (1958) | "i varje län" |
| Arbetskraftskommission (1960) | "i anslutning till arbetskraftsbyrå" |
| Rådgivande delegation för regional yrkesvägledningsverksamhet (1960) | "distriktsbyrån till biträde" |
| Länskonstkommission (1967) | "inom länet" |
| Länsskolplaneringsnämnd (1970-77) | "i varje län" |
| Delegationen för folkhälsoarbetet (1972) | "länsstyrelsen biträdas" |
| Arbetarskyddsnämnd (1972) | "i arbetarskyddsdistrikt" |
| Rådgivande delegation för arbetskraftsdistrikt (1973) | "arbetskraftsdistriktsbyrå biträdes" |
| Delegationen för ordnings-och säkerhetsuppgifter (1973) | "länsstyrelsen till bistånd" |
| Delegation för polisdistrikt (1973) | "bistår den lokala polisen" |
| Länsungdomsnämnd (1975) | "länsstyrelsen till biträde" |
| Länsidrottsnämnd (1975, 1978) | "länsstyrelsen till biträde" |
| Miljövårdsdelegation (1975-88) | "länsstyrelsen till biträde" |
| Delegationen för social-och hälsovård (1977) | "länsstyrelsen biträdes" |

[1]. De i förteckningen upptagna organen är reglerade i lag eller förordning. Utöver dessa finns det ännu en rad motsvarande organ i anslutning till länsstyrelsen som är reglerade i inrikesministeriets direkt, länsstyrelsernas interna bestämmelser eller som inte blivit föremål för reglering. Dylika är regionplanekommission, sakkunnigarbetsgruppen för försöket med arbetsplatsstöd, ledningsgruppen för länets räddningstjänst, länets industrikommission, länskommissionen för information under undantagsförhållanden, ledningsgruppen för räddningstjänst, arbetsgruppen för persontrafiken i länet, länets trafiksäkerhetsnämnd, länets åtgärdsarbetsgrupp och samarbetsgruppen. Det kan även noteras att elevantagningsnämnderna och planeringsnämnderna för mellanstadiereformen i tvåspråkiga län förekommer i dubbel uppsättning. Kom.bet. 1985:57, 22-25, Pekola-Pikkala-Ståhlberg 1989, 48-57, Pekola 1989

| | |
|---|---|
| Elevintagningsnämnd (1977) | "i varje län" |
| Planeringsnämnd för mellanstadiereformen (1978) | "i varje län", "bistår länsstyrelsen" |
| Planeringsnämnd för social-och hälsovård (1978) | "bistår länsstyrelsen" |
| Länets regionalpolitiska delegation (1982) | "länets" |
| Fiskeridistrikts delegation (1982) | "i samband med fiskeribyrå" |
| Teledistrikts kunddelegation (1984) | "ett bestående organ för förhandlingar mellan teledistriktet och konsumenterna"[1] |
| Länsdelegationer (1986, 1988) | "i anslutning till varje länsstyrelse" |
| Länsdelegationen för trafikärenden (1987-88) | "i varje län" |

Antalet ledamöter i dessa sidoorgan varierar mellan fem och 35. De flesta av organen har en bestämd mandatperiod på två, tre eller fyra år.[2] Sammansättningen är i flera fall noggrannt reglerad och föreskriver en kommunal, politisk eller kliental representation som bör anses bottna i en strävan att tillföra distriktsorganen legitimitet. **Ismo Lumijärvi** har i en studie också anmärkt att delegationer av detta slag uttryckligen är avsedda för organiserade medborgargrupper och inte för enskilda medborgare.[3]

De flesta av de sidoordnade organen har dock ingen egentlig administrativ beslutanderätt. Undantagen utgörs av länskonstkommissionen och länsskattenämnden som i vissa särskilt reglerade fall har slutlig avgöranderätt. Därtill ankommer det på arbetskraftskommissionen att "avge ett utlåtande, som är bindande" för socialförsäkringskommission och arbetslöshetskassa. I de övriga fallen är sidoorganens funktioner av rådgivande och rekommenderande art som att "göra framställningar och initiativ", "följa med", "bistå myndigheterna", "främja", "dra försorg om", "styra planeringen", "anordna rådplägningsdagar", "bli hört", "sörja för informationen",

---

[1]. Kunddelegationen "tillhör inte teledistriktets officiella organisation", utan har en "position mellan den organisation som producerar teletjänster och konsumenterna"

[2]. För en närmare översikt med uppgifter om elva av dessa organs sammansättning, mandatperioder, funktioner o.d., se Niemivuo 1979, 89-97

[3]. Lumijärvi 1986 I, 4. Denne har även konstaterat att det är vanskligt att beskriva dessa organ som vare sig korporativa eller demokratiska eftersom de förenar bägge dessa drag. Se även Lumijärvi 1986 II

"upprätthålla kontakt", "göra utredningar", "avge utlåtanden", "planering och utvecklande" o.a.d.[1]

En förteckning över de författningar, i vilka kommissionerna, nämnderna och delegationerna reglerats ingår i bilaga 3.

## 6. Distriktschefen

### 6.1. Allmänt

I detta avsnitt skall uppmärksamhet fästas vid dels utnämninga av distriktschef och dels distriktschefens organisationsmakt inom distriktsbyrån.

### 6.2. Utnämning av distriktschef

I spetsen för varje distriktsbyrå finns en distriktschef. De benämningar som används för att beteckna denne varierar i hög grad. Den vanligaste benämningen är **distriktschef** eller **chef** (15 fall), men också **ingenjör** (fem fall), **man** (fyra fall) och **direktör** (tre fall) har en viss utbredning. Utöver dessa förekommer även en rad särskilda benämningar som **hövding, inspektör, skrivare, kommendör, arkivarie, justerare, överläkare, ålderman, föreståndare, biolog och forstmästare.**

Beträffande utnämningsinstansen framträder följande mönster;

| **Utnämnande instans** | **Antal fall (n)** |
|---|---|
| Republikens president | 5 |
| Statsrådet | 16 |
| Ministerium | 7 |
| Centralt ämbetsverk | 9 |
| Länsstyrelsen | 3 |
| Annat distriktsorgan | 1 |

I ungefär två tredjedelar av dessa fall är fler än en myndighet formellt delaktig i utnämningen till följd av att den delaktiga myndigheten gör reglerad framställning,

---

[1]. Painivaara 1976, Westerlund 1977, Niemivuo 1979, 89-97, Tuori 1983 II, 138-149

utlåtande o.a.d. Formen för denna delaktighet är vanligen utlåtande, yttrande eller hörande (11 fall) och framställning.[1]

### 6.3. Distriktschefens organisationsmakt inom distriktsbyrån

I detta avsnitt skall distriktschefens allmänna ledningsuppgifter inom distriktsbyrån uppmärksammas. Dessa funktioner har synbarligen utan något klart schema varierande angetts i lag, förordning, arbetsordning, reglemente, instruktion eller annat beslut och stadgats ankomma på antingen distriktsbyrån eller på distriktschefen. Även om ledningsfunktionerna i många fall angetts särskilt för distriktsbyrån och särskilt för distriktschefen behöver det nödvändigtvis inte finnas någon väsentlig skillnad mellan dessa beskrivningar.

Distriktsbyråns och distriktschefens funktioner kan grupperas i två typer av ärenden: dels materiella förvaltningsåtgärder som är specifika för den ifrågavarande förvaltningsgrenen och dels förvaltningsåtgärder som hänför sig till distriktsbyråns inre organisation, till underordnad administration, förhållandet till överordnade eller övriga myndigheter eller till yttre intressenter. Det dominerande förhållandet är att funktionsbeskrivningen ifråga om distriktsbyrån gäller den materiella förvaltningsverksamheten medan den ifråga om distriktschefen tenderar gälla just den administrativa ledningsverksamheten. Mönstret är dock långt ifrån entydigt och det finns flera undantag.

Avsikten är här att fästa uppmärksamheten främst vid distriktschefens allmänna ledningsuppgifter inom distriktsbyrån d.v.s. närmast ledning och övervakning, fördelning av uppgifterna bland distriktsbyråns tjänstemän samt uppgifterna att följa av utvecklingen inom förvaltningssektorn och ta initiativ till reformer och förbättringar. Distriktschefen har i organisationsförfattningarna tillerkänts en ledande organisatorisk ställning inom distriktsbyrån. Med stöd av dessa bestämmelser har distriktschef befogenhet att inom de organisatoriska och verksamhetsmässiga ramar som uppställts ordna de inre förhållandena inom distriktsbyrån. Distriktschefens befogenheter kan i

---

[1]. I författningarna ingår sju reglerade fall av tjänsteförslag och sex fall av framställning. Med den nya StatstjänstemannaL (755/1986) som trädde i kraft från och med år 1988 avvecklades emellertid tjänsteförslagsinstitutet med undantag för vissa särskilda tjänster. Istället gäller huvudregeln i 12.1 § att en tjänst som skall besättas efter ansökan "besätts på framställning, om utnämnande myndighet är republikens president, statsrådet eller ministerium". Utnämning av distriktschef sker således numera i de flesta fall på framställning av den behöriga myndigheten. Rytkölä 1987, 34-37, Bruun-Mäenpää-Tuori 1988, 88-92

vissa fall utsträcka sig även till underordnade enheter och omfatta även kontaktupprätthållande med övriga myndigheter samt yttre intressen och klienter. Åtgärderna av denna typ kan dock hänföras till distriktschefens funktioner i förhållande till underordnade enheter och yttre intressen och skall inte beröras i detta sammanhang.

I så gott som samtliga fall finns det stadganden som markerar distriktschefens ledande ställning inom distriktsbyrån. Den vanligaste formuleringen är att uppgiften att **leda och övervaka** distriktsbyråns verksamhet ankommer på distriktschefen. Likaså förekommer formuleringen att det åligger distriktschefen att fungera som chef eller förman vid distriktsbyrån. Också i de fall[1] då uttryckliga stadganden om dylika lednings-och övervakningsfunktioner saknas i organisationsförfattningarna bör dock uppgifter av denna art anses höra till distriktschefens huvudfunktioner.

Distriktschefen har förbehållits ett avgörande inflytande vid **rekryteringen** av tjänstemän och funktionärer till distriktsbyrån. Sålunda får i flera fall tjänster inte besättas utan distriktschefens samtycke. Dylika stadganden gäller för distriktsbyråer som landsarkiv, järnvägsdistrikt, tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikt, arbetarskyddsdistrikt, arbetskraftsdistriktsbyrå, lantbruksbyrå samt vatten-och miljöbyrå. I vissa fall är detta förbud även utsträckt till utlåtande och framställning i tjänsteutnämningsärende.

Ledningsfunktionen innesluter befogenheten att ge personalen vid distriktsbyrån direktiv om verksamhetens ordnande och arbetsuppgifternas utförande. Också uppgiften att samordna verksamheten hos distriktsbyråns verksamhetsområden som omnämnts i några fall hänför sig till distriktschefens ledningsfunktion. Till övervakningsfunktionen hör den i likaså flera fall reglerade uppgiften att tillse att personalen utför sina åligganden. Inte sällan är denna övervakningsfunktion förstärkt med en föreskrift om att uppgifterna vid distriktsbyrån bör utföras omsorgsfullt, opartiskt, effektivt, enhetligt, ekonomiskt, ändamålsenligt, snabbt, vederbörligen eller utan dröjsmål.[2]

I vissa fall förekommer stadganden om att distriktschefen svarar för utförandet av på distriktsbyrån ankommande uppgifter och som således understryker dennes lednings-

---

[1]. Dylika är gräns-och sjöbevakningssektion, militärdistrikt samt postområde. Också ifråga om polisdistrikt, tulldistrikt, teledistrikt och teleområde är dylika bestämmelser mycket knapphändiga.

[2]. Motsvarande bestämmelser har även intagits i 1986 års StatstjänstemannaL 17 och 20 §§.

och övervakningsfunktion. Distriktschefens ledande och instruerande verksamhet inom distriktsbyrån torde kunna betraktas som tämligen vidsträckt. Bindande anvisningar kan meddelas distriktsbyråns tjänstemän inom ramen för de aktuella - och varierande - kompetensmönstren (se. kap. V.8.2.2.2.).

Åtgärder för tillsättandet av projekt-eller arbetsgrupper för särskilda ändamål ingår i distriktschefens organisationsmakt. Stadganden som uttryckligen reglerar denna möjlighet finns i några fall liksom även stadganden om distriktschefens initiativ till sammankallande av personalmöten och allmänna byråmöten.

En av de centrala ledningsfunktioner som ankommer på distriktschefen är att **fördela uppgifterna bland distriktsbyråns tjänstemän**. Den huvudsakliga funktionsfördelningen mellan distriktsbyråns tjänstemän framgår ur arbetsordningen eller de motsvarande bestämmelserna. Då arbetsordningen i de flesta fall är fastställd av någon central instans innebär detta att den huvudsakliga arbetsfördelningen är bekräftad av ett överordnat organ. I de fall då distriktsorganet självt fastställer sin arbetsordning har distriktschefen ett stort inflytande över denna, även om inflytandet i praktikten kan begränsas av att arbetsordningens grundmodell är uppgjord eller bekräftad centralt. Också i de fall då arbetsordningen fastställs av ett överordnat organ kan distriktschefen utöva inflytande över beredningen. I vissa fall kan en dylik framställningsfunktion vara reglerad som då det stadgats att lotsfördelningschef skall göra framställning om lotsfördelningskontorets indelning i sektioner.

För en del distriktsbyråer som t.ex. ifråga om arbetskraftsbyråerna finns centralt utarbetade modeller till arbetsordningar.[1] Det är också tämligen vanligt att arbetsordningarna för en viss typ av distriktsorgan uppvisar någorlunda enhetliga drag och således kan sägas återgå på en inom det ifrågavarande verket mer allmänt iakttagen organisationskutym.

Förekomsten av stadganden med innebörden att distriktschefen skall fördela de på distriktsbyrån ankommande göromålen innebär inte att denne skulle kunna fördela uppgifterna med åsidosättande av stadgandena i arbetsordning. Distriktschefens organisationsmakt kan i vissa fall visserligen närmast tillfälligt omfatta en dylik

---

[1]. Det kan noteras att det inom arbetskraftsförvaltningen, tullförvaltningen samt post-och televerket finns distrikt, byråer, anstalter o.a. enheter med olika betjäningsstatus. Med undantag för tullförvaltningen som inte har någon särskild arbetsordning anger statusklassificeringen omfånget eller nivån på betjäningarna, varför de särskilda arbetsordningsmodellerna i regel svara mot dessa statusskillnader.

befogenhet. Detta kan förekomma dels i byråer utan överhetligt fastställd funktionsfördelning och dels i de fall då uttryckliga stadganden i arbetsordning ger distriktschefen befogenhet att avvika från de fastställda fördelningsprinciperna. Bestämmelserna om distriktschefens befogenhet att fördela arbetsuppgifterna mellan distriktsbyråns tjänstemän bör därför närmast uppfattas som en praktisk och teknisk fördelning av uppgifter. Huvudsakligen torde det också röra sig om en fördelning av uppgifterna inom ramen för den fastställda funktionsfördelningen.

I de fall då oklarhet uppstår om vilken avdelning, sektion, byrå, verksamhetsområde eller tjänsteman som skall handlägga ett bestämt ärende avgör distriktschefen oftast handläggningsordningen. Beträffande dylika fall kan det dock i viss mån finnas särskilda regler. Det kan emellertid också förekomma ärenden där det inte direkt är fråga om oklarhet eller kontrovers ifråga om handläggningsordningen, men där det ändå behövs ett auktoritativt beslut om vilken tjänsteman som skall utföra uppgiften. Speciellt torde detta gälla fall där det finns identiska typer av tjänstemän. Sålunda skall t.ex. distriktsingenjör i lanmäteribyrå fördela lantmäteriförrättningarna och övriga göromål mellan lantmäteriingenjörerna och bestämma arbetsfördelningen mellan lantmäritekniker, andra tekniska biträden och funktionärer.

Uppgiften innefattar i vissa fall funktionen att tillse att personalens kvantitet står i en riktig proportion i förhållande till arbetsmängden. Sålunda bör chef för centralflygstation övervaka personalresursernas effektiva användning och fördelningen av arbetsmängden. Postdistriktschef skall på motsvarande sätt avgöra antalet underordnad personal medan distriktsingenjören vid väg-och vattenbyggnadsdistrikt skall avgöra fördelningen av personalresurser. Denna typ av stadganden finns som det kunde väntas främst i arbetsordningarna till de distriktsorgan som har ett stort antal funktionärer.

Vanliga är också stadganden som betonar kvalitativ ändamålsenlighet och en jämn fördelning av belastningen av arbetsuppgifter. Distriktschef vid arbetarskyddsbyrå bör sålunda efter att ha hört personalen fördela uppgifterna så att varje funktionär i mån av möjlighet anförtros en bestämd sakgrupp, ärenden rörande ett bestämt sakområde eller av en viss beskaffenhet. Vid fördelningen bör funktionärernas speciella kompetens och sakkännedom beaktas.

I ett flertal fall gäller stadganden som innebär att distriktschefen vid fördelningen av arbetsuppgifter har rätt att avvika från den i arbetsordningen fastställda uppgiftsfördelningen. Dylika omarrangemang bör dock betraktas som tillfälliga. Dessa

stadganden sammanhänger med de bestämmselser som säger att distriktschef kan förordna tjänsteman att utföra uppgift som hör till ett eller flera verksamhetsområden eller som innesluter övriga uppgifter. Oberoende av den fastställda arbetsordningen är sålunda t.ex. varje person som hör till länsstyrelsens personal skyldig att utföra de uppgifter som landshövdingen, kansli-, avdelnings-eller byråchef bestämmer.

Det finns i organisationsförordningarna flera fall då det stadgas ankomma på distriktschefen att **följa med utvecklingen inom förvaltningssektorn och ta initiativ till reformer och förbättringar**. Ibland är stadgandena av denna typ mer kortfattade och inskränker sig till att reglera ett åliggande att utveckla byrån, organisationen, förvaltningen eller en viss verksamhet. Det är inte i alla fall särskilt klart vad som mer konkret avses med dessa bestämmelser. Som exempel på dylika uppgifter kan dock nämnas utförandet av undersökningar och utredningar, uppgörandet av verksamhetsplaner, anskaffningsprogram, målbudget och övriga planer som arbetsundersökningsplan, helhetsplan, vägplan samt väg-och vattenbyggnadsplan. Hit kunde måhända hänföras även lotsfördelningschefs årliga utstakningsplan och postdistriktschefs uppgift att ändra eller indra posttransport-och utdelningslinje.

Bland utvecklingsåtgärderna är det skäl att nämna också åliggandet att sörja för personalutbildningen. Det förekommer flera stadganden om personalens yrkesutbildning och tilläggsutbildning. Distriktschefens funktioner gäller i dessa fall närmast principfrågor om distriktsbyråns utbildningsverksamhet och förslag om personalutbildning. Till uppgifterna kan även höra det praktiska utförandet av dylik utbildning. Lotsfördelningschef skall sålunda ombesörja skriftliga förhör i anslutning till lotsexamen medan lotsålderman skall övervaka att praktiserande lotsar blir insatta i lotsningsuppgifterna.

## 7. Formerna för fattande av beslut inom distriktsbyrån

### 7.1. Allmänt

Beslutsordningen inom distriktsbyrån följer alltid ett av följande mönster;

1) avgörande av distriktschef eller annan ledande tjänsteman

2) avgörande i föreskriven kollegial ordning

3) avgörande i ledningsgrupp

Samtliga dessa kan därtill antingen ske på basen av föredragning eller utan dylikt förfarande. Föredragningen är framför allt ett kontrollinstitut vid fattandet av formella beslut inom förvaltningen. Den föredragande blir delaktig i beslutet genom att lägga fram ett beslutsförslag och är enligt RF 93.1 § även ansvarig för vad som på föredragningen beslutits - såtillvida eventuell skiljaktig mening inte antecknas till protokollet. Den egentliga beslutanderätten finns dock hos den förman eller det organ föredragningen underställs. Eftersom åtminstone två tjänstemän sålunda under alla omständigheter är delaktiga i de beslut som enligt gällande bestämmelser skall avgöras på basen av föredragning är dylika beslut kollektiva i denna mening.

De övriga kollektiva beslutsformerna inom distriktsbyrån kan antingen utgöras av kollegialt beslutsfattande eller avgörande inom ledningsgrupp (eller motsvarande grupp). Skillnaderna mellan dessa är att det förra avser fattandet av beslut med bindande rättsverkningar medan detta inte i strikt mening är fallet ifråga om det senare.

Iakttagandet av kollegiala beslutsformer har en tämligen omfattande utbredning inom statsförvaltningen i Finland.[1] Avgörande inom ledningsgrupp representerar däremot ett tämligen nytt och delvis även informellt sätt att fatta beslut som vunnit en allt ökad utbredning. Också bland de statliga distriktsorganen finns exempel på dessa bägge typer av kollektiva beslutsformer.

### 7.2. Kollektiva beslutsformer inom distriktsbyrån

#### 7.2.1. Allmänt

I detta avsnitt skall de kollektiva beslutsformerna inom distriktsbyrån bli föremål för framställningen. Dessa betraktas framför allt i relation till distriktschefens deltagande i distriktsbyråns beslutsfattande.

#### 7.2.2. Avgörande i kollegial ordning

Traditionellt har de statliga distriktsorganen utgjort typiska chefsämbetsverk, i vilka distriktschefen antingen avgjort alla viktigare ärenden eller åtminstone i sista

---

[1]. Det kan här kortfattat nämnas att statsrådets allmänna sammanträde (plenum) fattar beslut i kollegial ordning. Också inom de centrala ämbetsverken tillkommer den högsta beslutanderätten dessas kollegiala organ. Inom universiteten finns fullmäktige, konsistorium, styrelse, fakultets-och institutionsråd m.fl. kollegiala organ.

hand haft det avgörande inflytandet. Också inom jämförelsevis markerade chefsämbetsverk som t.ex. länsstyrelsen har det dock varit möjligt att delegera avgöranderätten till lägre tjänstemän. Under olika historiska skeden har det även kommit till yttring strävanden att införa en kollegial beslutsordning inom statliga distriktsorgan. Sålunda fanns det t.ex. under 1630-talet och under frihetstiden planer på en kollegialt organiserad lantregering.[1] De fyra järnvägsdistrikt som inrättades åren 1905 och 1910 bestod av kollegiala distriktsstyrelser,[2] men dessa avvecklades år 1922 till förmån för chefsledda distriktsorgan.

En återanknytning till dessa strävanden inträffade under 1970-talet då vissa kollegiala handläggningsformer utvecklades inom skatteadministrationens distriktsorgan.[3] Vid det gemensamma länsskatteverk (som f.o.m. 1989 bildats av de tidigare länsskattebyråerna-och verken samt omsättningsskattebyråerna) kan två eller flera av vissa ledande tjänstemän "gemensamt avgöra ärenden"(50 §). De tjänstemän som kan bilda dessa kollegier utgörs av länsskattedirektören, avdelningschefer, byråchefer och ADB-chef enligt vad som bestäms i arbetsordningen (AO 17-22 §§). De ärenden som på detta sätt kan komma att handläggas gemensamt består av såväl beskattningsbeslut som interna förvaltningsbeslut. Av dessa skall vissa dock under alla omständigheter avgöras på basen av föredragning.[4]

### 7.2.3. De facto-avgörande inom ledningsgrupp

I flera fall har det reglerats en särskild kombinerad lednings-och rådgivningsform med en särskild ledningsgrupp inom distriktsbyråerna. Detta innebär att de ledande tjänstemännen inom distriktsbyrån deltar i denna rådgivning som i vissa avseenden

---

1. I detta sammanhang kan även noteras att J.J. Nordström i sina statsrättsliga föreläsningar ansåg att den kollegiala principen existerade inom länsstyrelsen till följd av föredragandearrangemangen "fastän ej mycket synlig". Nordström 1842-43, 125

2. Ståhlberg 1913, 109

3. Enligt F angående omsättningsskatteförvaltningen (67/1970) 8-10 §§ skulle vissa bestämda ärenden avgöras vid "sammanträde" mellan direktören och tre avdelningschefer. Likaså skulle enligt F om den direkta beskattningens distrikts-och lokalförvaltning (1002/1975) 10.3 § avgöras "gemensamt" av länsskattedirektören och två avdelningschefer.

4. Tidigare stadgades för omsättningsskattebyrås vidkommande att avgörande skulle träffas genom tillämpning av samma förfarande som i kollegial domstol ifall det vid sammanträde uppstod olika meningar om ärendets avgörande. På motsvarande sätt skulle vid länsskatteverks gemensamma handläggning beslut fattas enligt majoritetsprincipen.

påminner om en kollegial handläggnings-och beslutsordning. Dessa ledningsgrupper (eller motsvarande organ) är vanligen reglerade i distriktsbyråernas arbetsordningar och själva proceduren är således föreskriven. De beslut som fattas inom dylika ledningsgrupper torde i praktiken mestadels vara ett slags de facto-avgöranden eftersom den slutliga avgöranderätten formellt finns hos distriktschefen.

Den vanliga benämningen på dessa kollegier är "ledningsgrupp" (johtoryhmä), men inom t.ex. länsstyrelsen kallas det "avdelningschefernas möte" och vid arbetskraftsbyrå "samarbetsmöte". I detta sammanhang används emellertid benämningen "ledningsgrupp" som en samlingsbeteckning.

Formliga ledningsgrupper finns inom länsstyrelsen, järnvägsdistrikt, postdistriktskontor, postområdeskontor, arbetskraftsdistriktsbyrå, arbetskraftsbyrå, väg-och vattenbyggnadsdistriktsbyrå samt vatten-och miljöbyrå. I samtliga ledningsgrupper fungerar distriktschefen som ordförande. Därtill ingår i vissa fall biträdande chefer eller chefer för distriktsbyråns olika verksamhetsenheter samt i flera fall övriga av distriktschefen förordnade ledamöter. Minimiantalet ledamöter är tre, men ledningsgrupperna kan i normala fall förmodas omfatta fyra - sju ledamöter. Då medlemsantalet inte är fixerat, utan kan variera med ärendenas art, är medlemsantalet med undantag för den ledande kärnan något obestämt. Då befogenheten att förordna de övriga eller tillfälliga ledamöterna alltid ankommer på distriktschefen kan detta förmodas ge denne möjlighet att i viss utsträckning påverka ledningsgruppens kollektiva beslut genom påverkan av dess sammansättning.

Ledningsgruppernas verksamhet förefaller att i hög grad vara inriktade på främst två typer av ärenden: dels 1) distriktsbyråns olika policybeslut och dels 2) samordning av distriktsbyråns olika verksamhetsgrenareller -enheter. Avdelningschefernas möte vid länsstyrelsen hålls för utformning av länsstyrelsens verksamhetslinjer, samordning av avdelningarnas verksamhet, länsstyrelsens inre arbete och för behandling av viktiga ärenden inom länsförvaltningen (AO 5.1-2 §). Inom järnvägsdistrikt har ledningsgruppen till uppgift att garantera nödig sakkännedom för att stöda besluten i principiellt viktiga och vittbärande angelägenheter. Dessutom har den till uppgift att trygga nödig samverkan och enhetlighet i beslutsfattande hos olika enheter för säkrandet av distriktets mål (AO 3 §).

Inom arbetskraftsdistriktsbyrå handlägger ledningsgruppen ärenden rörande planerings-och samordningsverksamheten samt utnämningar och andra viktiga ärenden (AO 9 §) medan ärenden rörande organisering eller planering som gemensamt berör

verksamhetsområdena inom arbetskraftsbyrå skall handläggas vid samarbetsmöte innan avgörandet faller (AO 10 §). Ledningsgruppen inom väg-och vattenbyggnadsbyrå skall innan avgörande behandla de ärenden, i vilka gemensam handläggning anses nödig (AO 65 §). I postdistriktskontor handlägger ledningsgruppen principiella eller vittbärande eller ur kontorets synpunkt övriga betydelsefulla ärenden. Vilka dessa är avgörs av distriktschefen (AO p. 3.2.).

Utöver dessa ledningsgrupper finns också vissa övriga lednings-och övervakningsorgan som måhända inte (ännu?) har samma fasthet och stadga. Inom teledistriktskontor finns dels en planeringsgrupp (suunnitteluryhmä), dels en inre inspektion (sisäinen tarkastus) och dels "stabsenheter" (AO 2 §). För främjande av samarbete mellan olika enheter vid polisinrättning finns en rådgivande delegation som fungerar under polismästarens ledning. Till denna hör cheferna för "linjerna" och avdelningarna samt övriga av polismästaren kallade funktionärer. Därtill kan för något bestämt ärende eller för bestämda funktioner tillsättas beredande kommissioner och arbetsgrupper (AO 38 §).

Ett par distriktsorgan bör särskilt uppmärksammas då bestämmelserna förutsätter att vissa frågor alltid behandlas vid allmänt byråmöte innan distriktschefen fattar sitt avgörande. För tekniska kontrollanstaltens besiktningsdistriktsbyrå finns ett dylikt stadgande beträffande vittbärande ärenden om uppgiftsfördelningen (AO p. 5.). Inom arbetarskyddsdistriktsbyrå är ärendetyperna flera: deltagande i och utvecklande av personalutbildning, budgetförslag, användning av anslag och arbetsordning då ärendena är av principiell art (AO 39 §). Distriktschefen är dock inte bunden av beslut som fattats vid allmänna byråmöten av detta slag.

De ledningsgrupper och byråmöten som omnämnts här bör hållas i sär från personalmöten eller allmänna byråmöten som arrangeras inom distriktsbyrån i informations- eller diskussionssyfte. Det finns ett flertal stadganden om dessa i arbetsordningarna. Vid dylika möten kan emellertid även principiella frågor rörande distriktsbyråns verksamhet upptas till behandling. Sammankomster av detta slag torde dock dels hållas mindre ofta än ledningsgruppmöten och dels är dessa möten öppna för samtliga tjänstemän och anställda inom distriktsbyrån. De har inte heller karaktären av ledningsmöten.

Utmärkande för ledningsgrupperna är att de å ena sidan är konstruerade för att stöda distriktsbyråns och distriktschefens verksamhet samtidigt som de å andra sidan fattar de facto-beslut som förankrar avgörandena i distriktsbyråns ledande tjänste-

mannaskikt. Dessa beslut protokollförs alltid då handläggningen sker på basen av föredragning och sannolikt även ifråga om de flesta övriga ärenden. De beslut som fattas har karaktären av de facto-avgöranden eftersom de i regel torde tillkomma på basen av kollektiva överläggningar och eventuellt även omröstningar. I en konfrontationssituation kan dessa beslut dock rivas upp av distriktschefen eftersom endast denne har den slutliga och den formaljuridiska avgöranderätten. Till följd av denna myndighet och sin ställning som ordförande kan det anses ankomma på distriktschefen att avgöra vilka ärenden som tas upp till behandling och som görs till föremål för protokollförda beslut inom ledningsgruppen. Ledamöterna i ledningsgruppen bör dock anses ha en obegränsad rätt att yrka på behandling av ärenden av den art bestämmelserna anger. Det kan även antas att då ett konkret ärende upptagits till behandling och blivit föremål för de facto-avgörande, så torde distriktschefen inte i allmänhet avvika från beslutet. Särskilt torde detta gälla avgörande där ordningen för handläggningen formaliserats genom föredragning.

### 7.3. Avgörande av distriktschefen eller annan ledande tjänsteman inom distriktsbyrån på basen av föredragning

Bestämmelserna om ordningen och formerna för fattande av beslut inom distriktsbyrån reglerar även fördelningen av beslutanderätt mellan å ena sidan distriktschefen och å andra sidan de övriga och underordnade tjänstemännen inom distriktsbyrån. Omfånget och betydelsen av distriktschefens konkreta beslutsfattande har samband med distriktsbyråns storlek och verksamhetens omfattning. I en distriktsbyrå som handlägger många typer av ärenden, bedriver ett stort mått av administrativa aktiviteter och med en indelning i många avdelningar och byråer får beslutsfattandet en mer formaliserad karaktär än i distriktsbyråer med enbart få tjänstemän. Denna skillnad uttrycks bl.a. i förekomsten av regler om föredragning och handläggning av ärenden inom distriktsbyrån.

För de flesta distriktsorgans vidkommande finns stadganden i förordning eller arbetsordning som anger vilka ärenden distriktschefen skall avgöra och vilka ärenden som övriga och underordnade tjänsteman skall avgöra eller vara delaktiga i. Det finns även bestämmelser som anger vilka ärenden **distriktschef skall avgöra på basen av föredragning** och vilka som skall avgöras **utan föredragning.** Som föredragande tjänsteman i de fall då distriktschefen avgör ärenden på basen av stadgande i förordning eller arbetsordning skall avgöras på basen av föredragning fungerar oftast avdelningschef, byråchef eller annan chef för verksamhetsområde el.d. Också övriga tjänstemän inom distriktsbyrån kan dock ha reglerade föredragningsfunktioner.

Det förekommer att också andra tjänstemän inom distriktsbyrån än distriktschefen avgör ärenden på basen av föredragning. Dylika är i regel de högre tjänstemännen under distriktschefen. Sålunda avgörs vid länsstyrelsens kansli-, avdelnings-och byråchef vissa föreskrivna ärenden på basen av föredragning. Detsamma gäller även för byråchef vid arbetskraftsbyrå, avdelnings-, byrå-och ADB-chef vid länsskatteverk, överinspektör vid distriktsbyggnadsbyrå och biträdande distriktschef vid postdistriktskontor.

Ett särskilt kontrollarrangemang vid föredragning inför distriktschefen är ägnat att understryka ställningen hos den högre tjänstemannaledningen under distriktschefen. I dessa fall har det föreskrivits en skyldighet för den föredragande tjänstemannen att innan föredragningen inför distriktschefen förelägga förman eller chef för verksamhetsområde sitt förslag till beslut. Dylika stadganden gäller vid länsstyrelse (AO 4§), arbetskraftsdistriktsbyrå (AO 8.2 §), forstdistrikts byrå (AO 24.2 §) och vatten- och miljöbyrå (AO 4.2 §). Den ifrågavarande förmannen eller chefen för verksamhetsområde har visserligen inte rätt att ändra beslutsförslaget, men kan ta ställning till föredragningens innehåll. Ifall denne inte omfattar förslaget till beslut kan han nämligen foga sin egen ståndpunkt till detta.

En variation på detta arrangemang finns ifråga om länsskatteverk. Då föredragandes förslag till beslut avviker från de principer som avdelningschef eller byråchef iakttagit i sin verksamhet bör dylikt ärende föreläggas vederbörande chef före föredragning ifall ärendets skyndsamhet inte hindrar detta (AO 18 §). Detta stadgande är av mindre tvingande natur än de tidigare nämnda och dess syfte förefaller närmast vara att hålla den högre tjänstemannaledningen under länsskattedirektören allmän underrättad.

### 7.4. Utövningen av retentionsrätt inom distriktsbyrån

Med retentionsrätt[1] avses befogenhet hos en högre myndighet eller överordnad tjänsteman att förbehålla sig avgöranderätten i ett ärende som i annant fall skulle avgöras av lägre myndighet eller underordnad tjänsteman. En dylik retentionsrätt finns i någon form reglerad för samtliga centrala ämbetsverks eller liknande organs vidkommande medan de generella stadganden i SRAvgL och SRRegl gäller för ministerierna.

---

[1]. Se Uotila 1963, 159-160, 176 och Mäenpää 1979 II, 267-269, 282-284

En uttryckligt reglerad retentionsrätt för distriktschefen och i vissa fall även för övriga förmän inom distriktsbyrån finns ifråga om elva distriktsbyråer. Denna är i vissa fall begränsad till tjänstemän vid distriktsbyrån medan befogenheten i andra fall kan gälla underordnade i allmänhet och sålunda eventuellt även underlydande tjänstemän utanför distriktsbyrån (i snäv bemärkelse). Som exempel på det första fallet kan nämnas länsskattedirektörs befogenhet att "i enskilda fall handlägga även ett sådant ärende som annars borde avgöras av en avdelningschef, en byråchef eller ADB-chefen" (F 51.2 §). I tullverkets motsvarande bestämmelser finns ett exempel på det andra fallet som gäller förmän i allmänhet inom distriktstullkammare: "Förman kan till avgörande uppta ärende, som eljest skulle avgöras av hans underlydande" (Organisaatiokäsikirja p. 8.2.).

Av den nedanstående sammanställningen framgår uppgifter om i vilka fall en dylik retentionsrätt för distriktschefen är reglerad och mot vilka tjänstemän den kan riktas;

| **Distriktschef** | **Underlydande, mot vilka retentionsrätten kan användas** |
|---|---|
| Landshövding | "annan tjänsteman vid länsstyrelsen" (F 16 c.2 § (343/1976)) "honom underlydande tjänsteman" (AO 51 §) |
| Distriktsbyggnadschef | "honom underlydande tjänsteman eller funktionär" (F 21 §) |
| Länsskattedirektör | "en avdelningschef, en byråchef eller avdelningschefen" (F51.2 §) |
| Distriktschef vid Tekniska kontrollanstaltens besiktnings-distrikts distriktsbyrå | "ifråga om ärenden som borde avgöras av tjänsteman vid distriktsbyrån" (F 36.2 §) |
| Distriktsingenjör vid väg-och vattenbyggnadsdistrikts distriktsbyrå | "i av distriktschefen överförda ärenden" (F 23.4 §) |
| Distriktschef vid arbetarskydds-distriktsbyrå | "honom underlydande tjänsteman efter dennes hörande" (AO 13 §) |
| Distriktschef vid lantbruksbyrå | "övrig tjänsteman" (AO 5 §) |
| Lotsfördelningschef | "underlydande tjänsteman" (AO 3 §) |

| | |
|---|---|
| Sjöfartsinspektör vid sjöfartsdistrikt | "underlydande tjänsteman eller arvodesbefattningshavare" (AO 3 §) |
| Tulldirektör vid distriktstullkammare | "underlydande" (Organisaatiokäsikirja p. 8.2.) |

Den retentionsrätt som tillkommer distriktschefen är uttryckligt reglerad i förordning i sex fall och i arbetsordning eller motsvarande bestämmelser i likaså sex fall (landshövdingens retentionsrätt är samtidigt reglerad i såväl förordning som arbetsordning). Formuleringen "underlydande" är den dominerande vad det gäller den krets av tjänstemän, mot vilka retentionsrätten kan göras tillämplig. Denna befogenhet är alltså ofta allmän. I endast tre fall är retentionsrätten begränsad till att uttryckligen gälla tjänstemän inom distriktsbyrån (landshövding, länsskattedirektör och distriktschef vid Tekniska kontrollanstalten). Detta kan i en del fall måhända bero på att andra tjänstemän inte getts avgöranderätt. En viss begränsning finns även ifråga om distriktschef vid arbetarskyddsdistriktsbyrå som kan utöva sin retentionsrätt endast "efter hörande" av de berörde tjänstemannen.

Också för övriga högre tjänstemän inom distriktsbyrå kan det finnas reglerad en motsvarande retentionsrätt. Inom länsstyrelsen har sålunda även avdelningschef, biträdande avdelningschef och byråchef retentionsrätt i förhållande till underlydande tjänstemän (AO 51 §). Vid länsskatteverk tillkommer en motsvarande rätt även avdelningschef inom sitt verksamhetsområde (F 51.2 §) och likaså gäller för förman vid distriktstullkammare en allmän retentionsrätt.

För skyddspolisen samt vatten-och miljöförvaltningen gäller det mer allmänt formulerade stadgandet att varje förman ifall ärendets natur så kräver kan förbehålla sig avgörandet i ärende som i annat fall skulle avgöras av underlydande. Dessa stadganden gäller "verket" eller "förvaltningen" i sin helhet, men innebär att också distriktsbyråernas förmän kan utöva retentionsrätt i förhållande till sina underlydande. För distriktschefen vid järnvägsdistrikt gäller varianten att denne kan överta avgörandet i ärende, i vilket distriktschefen överfört beslutanderätten på annan tjänsteman eller funktionär (F 23.4 §).

Då en retentionsrätt för distriktschefen eller övriga ledande tjänstemän inom distriktsbyrån är reglerad i endast ett drygt tiotal fall inställer sig frågan hur det förhåller sig med de övriga distriktsbyråerna i detta avseende? Då distriktschefens allmänna organisationsmakt som det framkommit torde kunna karaktäriseras som vid kunde frågan ställas varför det överhuvudtaget ansetts nödvändigt eller ändamålsenligt

att i vissa fall reglera en retentionsrätt särskilt för beslutsfattandet inom distriktsbyrån? Svaret sammanhänger med att den närmare uppdelningen av uppgifter och fördelningen av avgöranderätt inom distriktsbyrån rätt ofta fastställts i organisationsförordningarna och arbetsordningarna. I en del av fallen har man önskat ge distriktschefen eller distriktsbyråns övriga ledande tjänstemän rätten att vid behov avvika från denna uppgiftsfördelning.

Vid utövningen av retentionsrätt på basen av dessa stadganden gäller dock de av normhierarkin föranledda allmänna begränsningarna. En retentionsrätt reglerad i förordning kan således inte göras gällande gentemot beslut underordnad fattat på basen av uttryckligt stadgande i lag. På motsvarande sätt kan en i arbetsordning reglerad retentionsrätt inte heller göras verksam mot beslut underordnad tjänsteman inom eller utanför distriktsbyrån fattat med direkt stöd av stadgande i förordning. Dessa begränsningar förefaller ha en reell betydelse eftersom det är tämligen vanligt att statliga tjänstemän med stationering på fältet stöder sin myndighetsutövning direkt på stadganden i såväl lag som förordning.

Ifråga om distriktschefens och övriga ledande tjänstemäns eventuella retentionsrätt inom de distriktsbyråer där någon reglerad retentionsrätt saknas kan de begränsningar som gäller för meddelandet av tjänsteorder anses bilda den förvaltningsrättsliga ramen. Enligt **Allan Rosas** är det sålunda "tänkbart" att ämbetsverks chef i vissa fall kan ingripa i lägre tjänstemans beslutsfattande eller att lägre tjänsteman kan hänskjuta ärende till högre tjänsteman också då dylika stadganden helt saknas. Denna möjlighet begränsas dock av två reservationer. Den gäller inte då en viss tjänsteman i lag eller förordning utpekats som beslutsfattare utan antydan om att ärendet kan överföras på annan tjänsteman inom ämbetsverket. Inte heller är den gällande då det är fråga om beslut om någons fördel, rättighet eller skyldighet.[1]

Utgående från dessa principer kan det anses att såväl distriktschefen som övriga ledande tjänstemän inom distriktsbyrån skulle ha möjlighet att åtminstone i viss utsträckning utöva en retentionsrätt också i det fall att någon dylik inte uttryckligen reglerats. Förbehållande av avgöranderätt skulle dock inte kunna göras gällande i de fall då underordnad tjänsteman fattar beslut direkt med stöd av stadgande i lag eller förordning eller då beslutet direkt rör enskilds rätt.

---

[1]. Rosas 1984, 28

Beträffande distriktschefens möjligheter att genom utövning av retentionsrätten göra avsteg från en i arbetsordning fastställd fördelning av beslutanderätt är situationen mindre klar - särskilt i de fall då organisationsförfattningarna inte genom någon bestämmelse håller möjligheten till avvikelser öppen. En i förordning reglerad ledningsfunktion hos distriktschefen kunde dock tänkas utgöra en tillräcklig rättslig grund för en dylik in casu-avvikelse. En omständighet som emellertid är ägnad att göra göra situationen obestämd är att det helt tydligt förekommer en informell överföringspraxis inom distriktsbyråerna som tenderar åsidosätta den formella fördelningen av uppgifter och beslutanderätt. Denna fungerar så att underordnad tjänsteman på eget initiativ informellt förhör sig om distriktsledningens inställning, men själv formellt fattar det ifrågavarande beslutet. Likaså kan distriktschefen eller övriga ledande tjänstemän inom distriktsbyrån informellt meddela vilket beslut som prefereras. I bägge fallen realiseras sålunda distriktsledningens ståndpunkt, utan att vare sig tjänsteorder eller formell utövning av retentionsrätten behöver komma till användning. Ur det faktiska beslutsfattandets synpunkt torde också dylika informella överföringar vara av såväl större omfattning som betydelse än vad fallet är med de formaliserade lednings-, övervaknings-och överföringsförfarandena.

Distriktschefen har i några fall förbehållits avgörandet i ärenden av **principiell och vittbärande natur**. Dylika stadganden finns för länsstyrelsens (F 16 § 17 p. (1014/1973), AO 10 § 27 p.), arbetarskyddsdistriktsbyrå (AO 11 §) och lantbruksbyrås (AO 10.2 §) vidkommande. Ett motsvarande indirekt stadgande utgör bestämmelsen att byråchef inom arbetskraftsdistriktsbyrå i ärenden som avser utlåtande skall fatta beslut endast i frågor som gäller enbart ifrågavarande verksamhetsområde och som inte har en mer principiell betydelse (AO 5.1 §).

Det förekommer även att tjänsteman inom distriktsbyrå föreskrivits skyldighet att hålla distriktschefen underrättad om sina avgöranden. Dylik underrättelse kan gälla t.ex. uppkommande viktiga ärenden, handläggning och förfarande, avgörande och grunderna för beslut. Stadganden av denna typ finns ifråga om länsstyrelsen och industridistrikt.

De av distriktschefen tillämpade verksamhetsmässiga och administrativa principerna bör i flera fall likaså iakttas vid distriktschefens tillfälliga frånvaro. Då distriktschefen inte är närvarande ankommer det därför på tjänstemännen i distriktsbyrån att fatta beslut som står i överensstämmelse med de tidigare motsvarande beslut distriktschefen fattat. Stadganden av denna typ gäller landsarkiv, tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikt, arbetarskyddsdistrikt och arbetskraftsdistriktsbyrå.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att distriktschefen är den viktigaste tjänstemannen inom distriktsbyrån också vad det gäller utövningen av retentionsrätt. I flera fall nämns endast distriktschefen som den enda möjliga tjänstemannen som kan fatta beslut om att förbehålla sig något visst avgörande som fattats av underlydande tjänstemän. Å andra sidan finns det också flera exempel på att också de övriga ledande tjänstemännen vid distriktsbyrån har en reglerad retentionsrätt. Även om det är distriktschefen eller någon annan ledande tjänsteman som fattar det formella beslutet om utövning av retentionsrätt i enskilda fall torde inget dock hindra att också dylika ärenden blir föremål för handläggning och rådgivande beslut eller de facto-avgörande i ledningsgrupp. Beslut om förbehållande av avgöranderätt i enskilt fall torde nämligen i de flesta fall kunna uppfattas tillhöra den krets av vittbärande och principiellt betydelsefulla frågor som i regel avsetts bli behandlade inom ledningsgrupp.

### 7.5. De kollektiva beslutsformerna begränsar distriktschefens lednings-och organisationsmakt

Översikten av formerna för fattandet av beslut inom distriktsbyråerna visar att distriktschefens lednings-och organisationsmakt i betydande utsträckning är begränsad av de nya beslutsformer som vuxit fram inom distriktsbyråerna under de senaste decennierna.

Föreskrifterna (i arbetsordningarna) om ledningsgrupperna påminner om de bestämmelser som gäller för föredragning i det avseenden att de reglerar en kollektiv ordning för fattandet av beslut, men förbehåller distriktschefen eller ett kollegium den formella beslutsrätten. Trots att avgörande i ledningsgrupp på samma sätt som föredragning inför distriktschefen endast reglerar handläggningsordningen (utan att dock nödvändigtvis skapa juridisk delaktighet i det formella beslutet) finns det en beaktansvärd skillnad mellan dessa två i avseende å konsekvenserna för distriktschefen. Tröskeln för distriktschefen att riva upp de facto-avgöranden fattade inom ledningsgrupp kan förmodas vara avsevärt högre än vad fallet är då distrikschefen ensam avgör ärenden på basen av föredragning. Trots att den huvudsakliga lednings- och organisationsmakten inom distriktsbyrån formellt lagts på distriktschefen så torde den faktiska beslutspraxisen inom distriktsbyråerna till följd av ledningsgruppernas existens inte helt och hållet svara mot den bild organisationsförordningarna kan förmedla. Däremot torde arbetsordningarna med sina bestämmelser om ledningsgrupper ge en mer relevant bild av det faktiska beslutsfattandet. Samtidigt leder denna iakttagelse fram till slutsatsen att distriktschefernas lednings-och organisations-

makt inom distriktsbyrån inte är i så hög grad reell och framhävd som det måhända kunde förmodas på basen av ett studium av enbart organisationslagar-och författningar.

## 8. Distriktsbyråns externa relationer

### 8.1. Allmänt

I detta avsnitt skall de relationer distriktsbyrån har till överordnade centrala myndigheter, underdistrikt och övriga underordnade enheter och de lokala klienterna bli föremål för uppmärksamhet. Avsikten är att teckna en översiktlig bild av distriktsbyråns ställning i detta nätverk av externa relationer.

Författningstekniskt är som det framkommit distriktsbyråernas ställning inte reglerad på ett enhetligt sätt. Det vanliga är att stadgandena rörande distriktsförvaltningen ingår i den författning som reglerar centralinstansens eller hela verkets organisationsform som en helhet. Särskilda organisationslagar-och förordningar finns för några statliga distriktsorgan medan de flesta är reglerade i organisationsförfattningar för verket i dess helhet och med ett betydande antal närmare bestämmelser i arbetsordningarna. Dessa variationer i den författningstekniska regleringen avspeglar dock helt tydligt inga mer utpräglade och grundläggande skillnader i de statliga distriktsbyråernas ställning. Som sådana utgör de författningastekniska variationerna därför knappast heller särskilt avgörande förklaringsfaktorer till olikheterna i enskilda distriktsorgans ställning. Snarare förefaller det då vara skäl att undersöka de statliga distriktsorganens ställning mot bakgrund av de allmänna förvaltningsorganisatoriska förhållandena, praxis och faktiska omständigheter.

### 8.2. Distriktsbyrån - överordnad central myndighet

#### 8.2.1. Allmänt

**Olli Mäenpää** har i sin undersökning om de centrala ämbetsverkens ställning inom statsförvaltningen framhållit att det mellan de centrala ämbetsverken och dessas distriktsorgan skulle finnas en synnerligen strikt tillsynssubordination eftersom de centrala ämbetsverken intar en förmansställning i förhållande till distriktsförvaltningens tjänstemän. Tjänsteuppsiktens karaktär är därför såväl aktiv som intensiv och omfattar inte bara laglighetstillsyn, utan också lämplighetstillsyn. Därtill stärks uppsikten av de särskilt reglerade retentions-och underställningsmöjligheterna samt i

en del fall av omständigheten att det centrala ämbetsverket är besvärsmyndighet ifråga om beslut fattade av "distriktsförvaltningsmyndigheterna".[1]

Utmärkande för de statliga distriktsorganen (under såväl centrala ämbetsverk som ministerier) är också deras underställda, underordnade eller underlydande (termerna varierar) position i förhållande till de till överordnade centrala organen. I de fall då det finns en instansordning också inom distriktsförvaltningen är på motsvarande sätt en del distriktsorgan överordnade i förhållande till underställda, underordnade eller underlydande distriktsorgan (eller andra enheter). I synnerhet under det senaste decenniet har subordinationsförhållandena inom statsförvaltningen blivit föremål för ett forskningsintresse som fokuserats särskilt kring frågorna om den administrativa styrningen samt de hierarkiska lednings-och övervakningsfunktionerna inom förvaltningen.[2] Även om ett nytt intresse ägnats just lednings-och tillsynsaspekterna har också den traditionella synen på de statliga distriktsorganen uppfattat dessa framför allt som objekt för de centrala instansernas viljebildning och de underordnade enheterna som principiellt tämligen osjälvständiga verkställande organ. Trots att den administrativa styrningen kunnat beskrivas som en synnerligen central mekanism inom den moderna administrationen framgår denna emellertid sällan entydigt och direkt ur organisationsnormerna (eller nödvändigtvis ens ur normerna för den materiella förvaltningsverksamheten). Denna omständighet kunde därför tänkas antyda förhållandet att reguljära rättsliga styrningsformer som t.ex. order och direktiv inte har den betonade roll som det kunnat förmodas. Ifall dessa skulle utgöra synnerligen effektiva former för ledningen av den underordnade förvaltningen är det nämligen rimligt att förmoda att detta skulle avspegla sig även i innehållet i organisationsförfattningarna. Bestämmelser av denna typ är dock inte mycket vanliga (utan förefaller snarare vara såväl tämligen fåtaliga som oklara eller vaga).

Ett belysande exempel utgörs av 1987 års LänsstL. I denna ingår stadgandet att den allmänna administrativa ledningen och övervakningen av länsstyrelserna ankommer på inrikesministeriet (1.4 §). Samtidigt underlyder länsstyrelsen även en rad övriga centrala instanser.[3] I själva verket har länsstyrelsen dock i de flesta förvaltnings-

---

1. Mäenpää 1979 II, 322, 282

2. Mäenpää och Tuori har anlyserat subordinationsbegreppet (alaisuus) inom statsförvaltningen. Mäenpää 1979 II, 306-325, Tuori 1983 II, 373-388

3. Beroende på förvaltningsärendena underlyder länsstyrelserna förutom inrikesministeriet även en rad övriga centrala myndigheter: undervisningsministeriet, skolstyrelsen, yrkesutbildningsstyrelsen, social-och hälsovårdsministeriet, jord-och skogs-

ärenden en ställning som närmast bör jämställas med den självständiga ställningen hos centrala ämbetsverk och det är inte helt klart vad t.ex. inrikesministeriets "allmänna administrativa ledning" kan innebära.[1] Samtidigt stadgar LänsstL att länsstyrelsen "leder och övervakar" vissa myndigheter och verksamhetsenheter "enligt vad som stadgas särskilt" (2 §).[2] Trots att ledningsfunktionen uttryckligen omnämts i organisationslagen utgör detta stadgande således inte den grundläggande ledningsnormen eftersom det uttryckligen hänvisas till de övriga stadganden som särskilt gäller för de avsedda myndigheterna och verksamhetsinrättningarna. Även om detta pekar på att (närmare) bestämmelser om ledning och övervakning skulle finnas i de författningar som reglerar den materiella förvaltningsverksamheten kan det dock förmodas att inte heller dessa i alla fall är vare sig särskilt frekventa eller koncist formulerade.

Ifråga om de överordnade centrala instansernas befogenheter att gripa in i distriktsorganens beslutsfattande genom användningen av retentionsrätt är det skäl att särskilja mellan tre olika problemkomplex som beror på den statliga distriktsförvaltningens varierande organisatoriska struktur. De tre komplexen utgörs av;

1) de distriktsbyråer-och organ som underlyder centrala ämbetsverk eller liknande centrala instanser (drygt trettio typer av distriktsorgan)

2) de distriktsbyråer som underlyder ministerier (fyra typer av distriktsorgan)

3) länsstyrelsen inklusive polisens länsledning under inrikesministeriet och länsstyrelsens social-och hälsovårdsavdelning samt länsstyrelsens skolavdelning under socialstyrelsen och medicinalstyrelsen respektive skolstyrelsen och yrkesutbildningsstyrelsen

---

bruksministeriet, medicinalstyrelsen, socialstyrelsen, justitieministeriet, näringsstyrelsen, miljövårdsministeriet, finansministeriet, trafikministeriet samt handels-och industriministeriet.

[1]. Endast i polis-, brand-och räddnings-, befolkningsskydds-och befolkningsregisterfrågor torde inrikesministeriets motsvarande avdelningar utöva någon egentlig funktionell ledning.

[2]. Dessa preciseras som "1) registerbyråerna", "3) undervisnings-och kulturförvaltningens verksamhetsenheter", "4) social-och hälsovårdens verksamhetsenheter samt" "5) andra myndigheter och inrättningar".

Endast för "2) länsmännen och polisinrättningarna" saknas tilläggsstadgandet "enligt vad som stadgas särskilt" (med undantag för polisinrättningen i Helsingfors).

Dessa tre komplex skall kommenteras i tur och ordning i framställningen.

### 8.2.2. Centrala ämbetsverks distriktsbyråer

#### 8.2.2.1. Allmänt

I detta avsnitt är avsikten att beröra den förvaltningsrättsliga relationen mellan distriktsbyrån och den överordnade centrala instansen med utgångspunkt i de konkreta stadganden som reglerar subordinationsförhållandena. Bland dessa kan nämnas de allmänna subordinationsbeskrivningarna, meddelandet av anvisningar, de centrala instansernas möjligheter att utöva en retentionsrätt gentemot underordnade distriktsbyråer och principerna vid sökande av ändring genom besvär i distriktsbyrås beslut.

Inte sällan ingår det i organisationsförfattningarna för de centrala ämbetsverken bestämmelser, i vilka distrikts-och lokalförvaltningen betecknas som "underställda", "underlydande" eller "lydande under" den centrala instansen.[1] I flera fall förekommer även uttryckliga stadganden såväl i lag som förordning med innebörden att distriktsorganen hör till eller bildar en del av det övergripande "verket" eller "förvaltningen".[2] Sålunda sägs t.ex. väg-och vattenbyggnadsverket förutom en väg-och vattenbyggnadsstyrelse omfatta "en distriktsförvaltning, som består av väg-och vattenbyggnadsdistrikten". Däremot saknas det ifråga om övriga distriktsorgan explicita stadganden av denna typ, varför subordinationen framgår närmast indirekt. Så är fallet med t.ex. vatten-och miljödistrikt, forstdistrikt och revir, lantmäterikontor, lantbruksdistrikt m.fl. Distriktsorganens förvaltningsorganisatoriska anknytning till de vederbörande centrala instanserna är således inte reglerade på ett enhetligt sätt. Medan en del organisationsförfattningar kraftigare betonat samhörigheten och sambandet mellan centralförvaltningen och distriktsförvaltningen har andra inte alls eller inte på samma sätt fäst uppmärksamhet vid detta.

Som det framkommit har det hävdats att de organisatoriska förhållandena mellan ett centralt ämbetsverk och dess distriktsförvaltningen ordnats jämförelsevis detaljerat

---

[1]. Exempel på detta är regionalförvaltningen under tullstyrelsen (L 1 §), gräns- och sjöbevakningssektionerna (F 6 §), distrikts-och lokalförvaltningen av arbetskraftsärenden (L 1 §, F 1 §), länsskatteverk (L 1 §), järnvägsdistrikt (F 2.2 §), militärlän (F 3 §) och bilbesiktningskontor (L 1.1 §).

[2]. Dessa utgörs av väg-och vattenbyggnadsdistrikt (F 1 §), post-och teledistrikt samt -områden (F 1 §), byggnadsdistrikt (L 1.1 §), folkhälsoinstitutets regionalinstitut (F 2 §) och Tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikt (FL 5.2 §).

så att det centrala ämbetsverkets ledande och övervakande ställning accentuerats. Även om denna iakttagelse inte saknar relevans t.ex. i fråga om retentionsrätten så är denna subordination emellertid inte på något framhävt sätt formulerad i författningstexterna till den del dessa rör de allmänna subordinationsbestämmelserna. Det finns nämligen endast ett exempel på att en allmänt formulerad lednings-och tillsynsfunktion (utöver de ovannämnda generella hänvisningarna till distriktsförvaltningen "underställda" eller "underlydande" den centrala instansen) uttryckligen skulle vara riktad mot ett distriktsorgan. Vatten-och miljöstyrelsen skall nämligen "allmänt styra och samordna samt övervaka vatten-och miljödistriktens verksamhet" (F 1 §).

Däremot finns det många fall där den nämnda lednings-och övervakningsskyldigheten gäller verket eller förvaltningen som en helhet[1] - utan särskilt omnämnande av distriktsorganen. Det kan noteras att dessa allmänna lednings-och övervakningsbestämmelser i en stor del av fallen ingår i organisationslagarna, vilket sålunda kunde uppfattas som en markering av subordinationsförhållandet. Å andra sidan finns det också några exempel på att stadganden av denna typ helt och hållet saknas i de ifrågavarande organisationsförfattningarna. Så är fallet med forstförvaltningen, distriktsförlikningsman samt lots-och sjöfartsförvaltningen.

Rättsligt har de överordnade instansernas **ledning** operationaliserats kanske framför allt som "befallningar och anvisningar" (määräykset ja ohjeet)[2] eller "tjänsteorder och anvisningar" (virkakäskyt ja ohjeet)[3], men även i en rad övriga komplexa former.[4] Dessa undersökningar har emellertid inte särskilt beaktat interaktionen mellan över-

---

[1]. D.v.s. tullstyrelsen (F 1 §), väg-och vattenbyggnadsstyrelsen (L 2 §), byggnadsstyrelsen (L 1.2 §), post-och telestyrelsen (L 1.2 §), lantbruksstyrelsen (L 1.1 §, F 3 §), Riksarkivet (F 2.1 §), arbetarskyddsstyrelsen (F 1.2 §), skattestyrelsen (L 1.1 §), luftfartsförvaltningen (L 2.1 §), lantmäteriförvaltningen (L 2.1 §), järnvägsförvaltningen (F 2.1 §), kommendören för försvarsmakten (L 6 §) och gränsbevakningsväsendets högsta ledning vid inrikesministeriet (L 3 §). Den allmänna administrativa ledningen och övervakningen av länsstyrelsen ankommer på inrikesministeriet (LänsstL 1.4 §). I PolisL (4 §) ingår ett stadgande, enligt vilket polisavdelningen vid inrikesministeriet leder, styr och övervakar polisens verksamhet i riket.

[2]. Mäenpää 1979 II, 325-341 (s. 325-328 innehåller en översikt av den tidigare forskningen i frågan)

[3]. Tuori 1983 II, 373-377

[4]. Mäenpää har utrett t.ex. den detaljerade direkta ledningen, underställningen, den allmänna direkta ledningen, program-och målstyrning, form-, rekryterings-, anslags-och informationsstyrning samt övervakning ifråga om relationen mellan ministerium och centralt ämbetsverk. Mäenpää 1976, 68-162. Se även Mäenpää 1979 II, 341-390

och underordnade organ utanför de utpräglat rättsliga ledningsformerna samtidigt som den precisa innebörden även hos dessa kunnat förbli tämligen oklar. Detta kan förmodas bero dels på att underordnade organ a priori uppfattats som endast föremål för den överordnade ledningsverksamheten (varvid interaktionsförhållandet ägnats mindre avseende) och dels på att förhandsinställningen ensidigt betonat just de rättsliga (och officiella) styrningsformerna. Följden är att den **informella ledningen** (i form av informella kontakter, reaktiva signaler, personrelationer, organisationskultur, branchsocialisation o.a.d.) ägnats mindre uppmärksamhet trots att den faktiska ledningen framstår som en föränderlig kombination av formaliserad (rättslig) och informell ledning (där växlingarna är beroende av de olika uppkommande konkreta situationerna). Inte heller i denna undersökning har det fästs någon systematisk uppmärksamhet vid de informella ledningsformerna eller gjorts något försök att kartlägga dessa. Det är dock tydligt att dylika spelar en viktig (om än hittills outforskad) roll och att också den rättsliga forskningen har skäl att vara medveten om deras existens och funktion.

### 8.2.2.2. Meddelande av anvisningar

Trots de invändningar som riktats mot betoningen av anvisningar[1] som det i särklass effektivaste och förnämsta medlet för överordnade organs ledning av underordnade organ är det dock å andra sidan tydligt att dylika anvisningar har en faktisk roll som formal-juridiskt instrument vid utformningen av standardiserade förfaranden och nationella förvaltningspolicier. För de statliga distriktsorganen råder i detta avseende inga särförhållanden, utan de principer och rutiner som i allmänhet gäller för meddelandet av anvisningar har relevans också ifråga om relationerna mellan de centrala ämbetsverkens överordnade instanser och distriktsorganen.

Anvisningar kan avse såväl administrativa och organisatoriska förhållanden som den materiella förvaltningsverksamheten. Omfattningen, betydelsen och den rättsliga statusen hos dylika anvisningar är dock inte särskilt klar. Det torde nämligen inte

---

[1]. I denna undersökning används termen "anvisning" som en samlingsbeteckning för såväl bindande som icke-bindande order, direktiv, instruktioner, föreskrifter o.a.d. Det kan noteras att normkommissionen åren 1981-82 föreslog ibruktagandet av termen "norm" som samlingsbeteckning för för å ena sidan bindande föreskrifter direktiv och å andra sidan på prövning beroende rekommendationer. Kom.bet. 1982:21, 193. Termen norm förefaller dock inte vara särskilt lyckad eftersom också lagar, förordningar, arbetsordningar, reglementen, instruktioner o.a.d. innehåller normer och benämningen därför inte klart förmår visa att det är fråga om meddelandet av kompletterande anvisningar inom ramen för en redan existerande normering.

finnas någon undersökning som skulle belysa hur många anvisningar de centrala ämbetsverken årligen meddelar underordnade distriktsorgan, hur detaljerade dessa är samt vilka formell och faktiska konsekvenser dessa har. Också ur förvaltningsrättslig synpunkt har dylika anvisningar varit problematiska att hantera till följd av att regleringen är knapphändig och vag samtidigt som kunskapen om praxis torde vara tämligen ytlig.

Inte heller rättskommentarerna har förmått skapa någon fullständig reda ifråga om hurudana typer av anvisningar överordnade organ kan meddela underordnade, underställda och underlydande organ. Dylika frågor ventilerades utan något större mått av konkretisering under autonomins sista decennier och den första republikens tid utan att dock leda fram till något klart schema. Frågan fick en viss inramning med stiftandet av FörvBesvL (154/1950), enligt vilken "tjänsteorder" inte skulle betraktas som överklagbart förvaltningsbeslut (3.2 §).[1] Den vedertagna uppfattningen om överordnade organs förvaltningsrättsliga befogenhet att meddela underordnade organ bindande anvisningar formulerades mer explicit först under 1940-och 1950-talen av framför allt **Veli Merikoski och Aaro Ahtee.** Denna innebar att en uttalad skillnad gjordes mellan å ena sidan befallningar i enskilda fall och allmänna anvisningar samt å andra sidan mellan anvisningar som rörde den enskildes rätt och föreskrifter som inte hade direkta konsekvenser för den enskildes rätt. Enligt uppfattningen kunde ett överordnat organ under alla omständigheter meddela underordnat organ allmänna anvisningar (i betydelsen av icke-bindande ställningstaganden). Med vissa bestämda undantag kunde också direkta (och bindande) befallningar ges. Dylika undantag gällde då;

1) då ett uttryckligt bemyndigande stadgande kunde göras tillämpligt

2) inom särskilt centraliserade grenar av förvaltningen som polisen, militären, gräns- och sjöbevakningen o.a.d. (s.k. kvalificerade subordinationsförhållanden)

3) enskilds rätt och fördel direkt berördes

---

[1]. Konsekvensen av detta var att tjänsteorder uppfattades som en intern förvaltningsåtgärd utan verkan för en utomståendes rättsställning. Merikoski 1968, 266-268. I övrigt har dock innebörden och karaktären hos termen förblivit mer eller mindre oklar. Den har antingen uppfattats snävt (som befallning i enskilt fall) eller i vid mening (även som mer allmänt formulerade direktiv). Se även Tuori 1983 II, 373

Denna principer har allmänt tillämpats i den förvaltningsrättsliga praxisen och även något preciserats i de principer som utformades av centralförvaltningskommittén åren 1974-78.[1] Uppfattningen har emellertid kritserats av **Olli Mäenpää** som betecknat den som otillräcklig och traditionell. Istället har han med utgångspunkt i principerna om kompetensfördelningen mellan förvaltningsorganen, förvaltningens lagbundenhet och normhierkin betonat betydelsen hos de bestämmelser som reglerar förvaltningsorganens kompetens och sett dessa som primärt avgörande för innehållet och karaktären hos befallningar och anvisningar. I förhållande till dessa framstår befallningar och anvisningar följaktligen som sekundära.[2] Anvisningarna skulle inte heller ha karaktären av enbart de överordnade instansernas opinionsyttringar. Ifall befallningar och anvisningar grundas på sakenliga bestämmelser skulle dylika nämligen kunna meddelas också i de fall då dessa rör enskild fördel (även om de praktiken skulle vara möjliga jämförelsevis sällan). På basen av den sedvanliga subordinationen skulle befallningar och anvisningar därför också jämställas i avseende å bindande eller icke-bindande karaktär, dock så att i oklara fall anvisningar lättare än befallning kan anses icke-bindande.[3] Kontentan av detta resonemang förefaller vara att frågan om hurudana befallningar och anvisningar som är möjliga kan variera och bör lösas från fall till fall på basen av det aktuella mönstret ifråga om de inblandade instansernas kompetensreglering. Denna uppfattning om ett varierande och i viss mån oenhetligt rättsläge är synbarligen också befogad.

**Normkommissionen** åren 1981-82 behandlade i sitt betänkande de statliga förvaltningsmyndigheternas befogenheter att styra de kommunala myndigheternas verksamhet med hjälp av administrativa föreskrifter och direktiv.[4] Även om denna avsåg

---

1. Enligt det förslag till L om centralt ämbetsverks kompetens som presenterades skulle ett centralt ämbetsverk vara skyldigt att följa vederbörande ministeriums direktiv och bestämmelser (ohjeita ja määräyksiä). Ett ministerium skulle dock inte få bestämma hur ett centralt ämbetsverk skulle avgöra ärende, "i vilket fråga är om tillämpning av lag, förordning eller annan författning och som riktar sig mot enskild persons, kommuns eller annat samfunds rättigheter" (2 §). Kom.bet. 1978:22, 458

2. Mäenpää 1979 II,328-341, Ahtee 1953, 304-308

3. Mäenpää 1979 II, 327-328, 334-341. Han har även konstaterat att det kan vara svårt att avgöra vilka anvisningar som avsetts vara bindande särskilt då ett centralt ämbetsverk ger den underordnade distriktsförvaltningen anvisningar om tillämpning av lagstiftningen.

4. Kommissionen lät företa en utredning om bl.a. 34 statliga centrala och mellaninstansmyndigheters normgivning. Denna gav vid handen att de centrala ämbetsverkens skrivelser med direktiv var ojämna och oenhetliga och planlösa som styrningsmedel. Det förekom även avsevärda brister ifråga om förfarande, utformning och

de anvisningar statens organ meddelade kommuner och kommunalförbund kan dess slutsatser synbarligen dock åtminstone i viss utsträckning tillämpas även ifråga om anvisningar inom statsförvaltningen. Bland de centrala principer kommissionen betonade var att bindande föreskrifter och direktiv borde utfärdas endast i de fall då dylika kunde stödas på uttryckligt nämnda och tillräckligt individualiserade stadganden om befogenhet. Den styrande verksamheten borde företrädesvis ske i form av rekommendationer och information. Det borde även tydligt framgå huruvida det var frågan om bindande föreskrift och direktiv eller rekommendationer och dessas giltighetstid. Dylika administrativa normer borde utfärdas endast då verkställigheten av lagstiftning särskilt påkallade och varje statlig myndighet borde årligen publicera samtliga bindande normer och rekommendationer i ämbetsverkets publikationsserie. Detta betänkande som redovisade anmärkningsvärda brister i de centrala ämbetsverkens meddelande av anvisningar syftade sålunda till att skapa ur förvaltningsrättslig synpunkt klarare gränser och snävare ramar för de centrala ämbetsverkens anvisningsbefogenhet och förfaranden. På samma gång underströks det dock även att anvisningarna utgjorde ett smidigt sätt att förmedla information och sakkunskap.

Med tanke på det förvaltningsorganisatoriska förhållandet mellan centrala ämbetsverk och de underordnade distriktsorganen är den centrala frågan under vilka förutsättningar de överordnade instanserna kan meddela bindande anvisningar? För att besvara denna fråga är det skäl att ta de gällande kompetensstadgandena som primär utgångspunkt. Befogenhet att meddela anvisning kan tänkas vara grundade antingen på basen av fullmakt i organisationsförfattningarna eller i de författningar som reglerar den materiella förvaltningsverksamheten eller också härledd ur det aktuella subordinationsförhållandet. Samtliga dessa kan principiellt fungera som rättslig grund för de anvisningar de centrala ämbetsverkens riktar till de underordnade distriktsorganen.

I flera fall finns det i organisationsförfattningarna för de centrala ämbetsverken bestämmelser om att ämbetsverketss plenum skall handlägga de ärenden som med varierande benämningar rör de "riktlinjer", "allmänna bestämmelser och anvisningar", "verksamhetsdirektiv", "allmänna regler" eller "allmänna föreskrifter" som gäller för

---

innehåll till följd av avsaknaden av bestämmelser om skrivelsernaKom.bet. 1982:21, 84-86, 160-161

verket eller som skall iakttas vid utförandet av dess uppgifter.[1] I några fall ankommer befogenheten att meddela föreskrifter också på det centrala ämbetsverkets avdelningar[2] eller chefer.[3] Denna kan även vara begränsad till särskilt omnämnda ärenden.[4] I organisationsförfattningarna för de resterande centrala ämbetsverken med underordnad distriktsförvaltning saknas dylika stadganden helt. Det kan förmodas att bestämmelserna om de centrala ämbetsverkens anvisningar i organisationsförfattningarna i främsta rummet tillkommit för att ange vilket organ inom verket som skall besluta om meddelandet av anvisningar (eller i vissa fall för att ange vilka typer av ärenden som avsetts bli förmål för anvisningarna). Dessa stadganden förefaller således i regel inte genomgående eller ens primärt ha intagits i författningarna i syftet att ange en postivrättslig grund för den allmänna befogenheten att meddela anvisningar (utom eventuellt i vissa fall). Det förtjänar även noteras att några distriktsorgan inte uttryckligen nämnts i dessa stadganden, vilket dock inte heller principiellt utesluter dessa som mottagare av anvisningar.

---

1. D.v.s. lantmäteristyrelsen (F 29 § 1 p.), vatten-och miljöstyrelsen (F 15 § 2 p.), tullstyrelsen (F 15 § 1 p.), jordbruksstyrelsen (F 28 § 1 p.), riksarkivet (F om allmänna arkiv 11 § 1 p.), arbetarskyddsstyrelsen (F 22.1,5 §) och luftfartsstyrelsen (20 §). I tekniska kontrollcentralen ankommer motsvarande befogenhet på direktionen (F 34 § 2 p.). Ifråga om byggnadsstyrelsen (F 1 § 7 p.) och skattestyrelsen (L 4 §) nämns inget särskilt organ som plenum, utan befogenheten att meddela direktiv och anvisningar ankommer på det centrala ämbetsverket som sådant. Väg-och vattenbyggnadsstyrelsens plenum skall igen behandla de ärenden som rör de "allmänna föreskrifter som gäller hela verket och andra anvisningar än proceduranvisningar" (F 11 § 2 p.).

Se även Mäenpää 1979 II, 334-335

2. D.v.s. arbetarskyddsstyrelsens (5-6, 8-15 §§) och luftfartsstyrelsens (8, 10, 17, 18 §§)

3. Generaldirektören vid järnvägsstyrelsen utfärdar "anvisningar" som gäller Statsjärnvägarna i dess helhet och medan direktörerna meddelar "allmänna anvisningar ingående i sitt verksamhetsområde" (på sätt som föreskrivs i järnvägsförvaltningens arbetsordning)(F 17 § 3 p., 19 § 3 p.)

4. Sålunda skall forststyrelsens plenum behandla ärenden som angår "allmänna direktiv angående köpevillkoren och säkerheten vid affärsverksamheten" samt "direktiv som gäller skogsförbättringsverksamheten" (F 15 § 7, 15 pp.). Skattestyrelsen och centralskattenämnden skall främja en riktig och enhetlig beskattning genom att "ge skattemyndigheterna råd och anvisningar" (L 4 §). Lantbruksstyrelsens plenum skall utfärda "föreskrifter för gårdsbrukets reglering samt utvidgning av regleringsområde" (F 28 § 20 p.) medan generaldirektören vid järnvägsstyrelsen utfärdar "tågsäkerhetsstadgan" (F 17 § 8 p.). Det kan även noteras att i de fall då ett centralt ämbetsverks avdelningar omnäms så är befogenheten att meddela föreskrifter sammankopplad med särskilda typer av ärenden som t.ex. "säkerhetsföreskrifter", "flygbestämmelser", "standarder" o.a.d.

På tullstyrelsen ankommer att utfärda "närmare bestämmelser" om organiseringen av tullförvaltningen (F 36.1 §). Detta stadgande är emellertid det enda exemplet[1] på att ett centralt ämbetsverk som tullstyrelsen getts befogenhet att utfärda närmare och kompletterande bestämmelser om tillämpningen av verkets organisationsförordning. För de övriga centrala ämbetsverken med underlydande distriktsförvaltning saknas dylika stadganden antingen helt[2] eller så ankommer det i regel på det överordnade ministeriet (och inte på det ifrågavarande centrala ämbetsverket) att "vid behov" utfärda de närmare bestämmelserna om tillämpningen av det centrala ämbetsverkets organisationsförordning.[3]

De normer som reglerar distriktsorganens materiella förvaltningsverksamhet har inte gjorts till föremål för studium i denna undersökning. Det kan dock förmodas att det i dessa ingår åtminstone vissa stadganden, på vilka de centrala ämbetsverkens centralinstanser kan grunda en befogenhet att meddela distriktsorganen anvisningar. Likaså är det ifall positivrättsliga stadganden helt saknas tänkbart att härleda anvisningsbefogenheten ur det subordinationsförhållande som råder mellan ett centralt ämbetsverk och de underordnade distriktsorganen.

Eftersom distriktsorganen och tjänstemännen inom denna bör anses ha en självständig befogenhet på basen av komptensstadgandena i dels de lagar och förordningar

---

1. Sjöfartsstyrelsen skall visserligen utfärda instruktioner, tjänstgöringsreglementen och ordningsregler (F 53.2 §), men denna bestämmelse förefaller åtminstone inte i första hand avse närmare bestämmelser om tillämpningen av just organisationsförordningen

2. D.v.s. F om forstförvaltningen, F om väg-och vattenbyggnadsverket, F om skatteförvaltningen, F om byggnadsförvaltningen, F om post-och televerket, F om luftfartsförvaltningen, F om lantbruksförvaltningen, F om allmänna arkiv, F om lantmäteriförvaltningen, F om Statsjärnvägarnas förvaltning och F om vatten-och miljöförvaltningen

3. De närmare bestämmelserna om tillämpningen av F om Tekniska kontrollcentralen utfärdas sålunda "vid behov" av social-och hälsovårdsministeriet (50 §). Motsvarande stadganden gäller även för arbetarskyddförvaltningen (F 64 §), bilregisterförvaltningen (F 26 §), försvarsmakten (66 §) och gränsbevakningsväsendet (F 66 §). I dessa fall utfärdas eventuella närmare bestämmelser av social-och hälsovårdsministeriet, trafikministeriet, försvarsministeriet och ministeriet för inrikesärendena.

Folkhälsoinstitutet är såtillvida ett undantag att eventuella närmare bestämmelser utfärdas av ett centralt ämbetsverk (medicinalstyrelsen), men principen är i övrigt densamma (folkhälsoinsitutets centralinstans utfärdar alltså inte själv de närmare bestämmelserna om tillämpningen av sin organisationsförordning)(F 35 §).

som reglerar distriktsförvaltningens materiella förvaltningsverksamhet och dels i organisationsförfattningarna (oftast i organisationsförordningarna) kan ett centralt ämbetsverk **inte i regel meddela distriktsorgan bindande anvisning om hur förvaltningsärende skall avgöras i enskilt fall.**[1] Undantagna från denna princip är emellertid de fall då dylikt ingripande i enskilt fall sker på basen av eventuellt uttryckligt stadgande på tillräckligt hög normnivå eller då det är fråga om utövning av sedvanlig befälsmyndighet inom centraliserade förvaltningsorganisationer (polis, militär, sjö-och gränsbevakningen o.a.d.).

Däremot bör **de centrala ämbetsverkens centralinstanser inom ramen för de respektive reglerade kompetensgränserna principiellt bör anses ha möjlighet att meddela underordnade distriktsorgan generella anvisningar av bindande karaktär.** För olika situationer skulle de tillämpbara reglerna dock variera eftersom **det aktuella kompetensmönstret varierar från fall till fall.** Dessutom är det skäl att notera att utrymmet för dylika anvisningar i många fall är tämligen begränsat till följd av de gällande principerna om förvaltningens lagbundenhet och normhierarkin.

### 8.2.2.3. Underställning

I organisationsförfattningarna för de centrala ämbetsverken och dessas distriktsorgan har stadganden om underställning ingen markerad roll. Förutom några procedurregler och andra liknande stadganden förefaller numera inget vara att anföra.[2] Däremot är det tänkbart att det i de författningar som reglerar den materiella förvaltningsverksamheten kunde finnas bestämmelser som innebär att de centrala ämbetsverkens distriktsorgan (eller tjänstemännen inom dessa) på eget initiativ skall underställa ärenden de centrala ämbetsverkens prövning. Det är dock inte nödvändigt-

---

1. Termen enskilt fall är i viss mån problematisk ifråga om anvisningar. Medan utövning av retentionsrätt och underställning av nödvändighet alltid avser individualiserade ärenden kan gränsdragningen mellan generella fall och enskilda fall vara mer eller mindre flytande då det gäller anvisningar. Det är t.ex. utan svårighet möjligt att utforma en anvisning så att den formellt är abstrakt, men i praktiken tillämpbar endast på bestämda och individualiserade fall.

2. Mäenpää har i sin år 1979 framlagda undersökning hänvisat till rentav ett dussintal stadganden om underställning från distriktsförvaltningen till centralt ämbetsverk. I de flesta fall gällde dessa dock enbart vissa förfaranden (som frågan om vilken instans som skulle fatta slutligt avgörande och inte underställning av substansbeslut). Mäenpää 1979 II, 283

vis det centrala ämbetsverkets centralinstans som fungerar som underställningsmyndighet utan det överordnade ministeriet[1] eller specialdomstol.[2]

### 8.2.2.4. Centralt ämbetsverks retentionsrätt gentemot underordnad distriktsbyrå

Retentionsrättsproblematiken och frågan om de förvaltningsrättsliga relationerna mellan högre och lägre myndigheter har behandlats av bl.a. **Aaro Ahtee och Allan Rosas.**[3] Också **Olli Mäenpää** har kommenterar retentionsrättsfrågan särskilt vad det gäller relationen mellan ett ministerium och ett centralt ämbetsverk[4] samt beträffande relationen mellan ett centralt ämbetsverks centrala instans och dess distriktsorgan.[5]

**Ahtee** har framfört uppfattningen att högre förvaltningsmyndigheter i ärenden som inte direkt berör den enskildes rätt också utan positiva rättsstadganden kan ingripa i ärenden som ankommer på en underordnad myndighet. Denna befogenhet skulle då det gäller förvaltningsärenden av övrig typ än de som rör den enskildes rätt kunna härledas ur blotta subordinationsförhållandet. **Rosas** har igen försökt formulera principerna för kompetensförhållandena mellan högre och lägre myndigheter och framhållit att då det i lag eller förordning reglerats en uttrycklig befogenhet för en viss myndighet att avgöra en viss typ av ärenden så kan en överordnad myndighet inte annat än i (reglerade) undantagsfall ingripa i ett konkret ärende som handläggs av den underordnade myndigheten. Detta skulle gälla såväl det fall att beslutet direkt påverkar en enskild medborgares ställning som då ärendet är av mer intern karaktär. En underordnad myndighets självständighet gentemot en överordnad instans i konkret beslutsfattande yttrar sig vanligen i att den överordnade myndigheten inte kan förbehålla sig rätten att avgöra ärenden som enligt gällande bestämmelser ankommer på underordnad myndighet.

---

1. Enligt L om tillsynen över arbetarskyddet (131/1973) 16 § kan förrättare av inspektion förbjuda användningen av anordning eller arbetsmetod eller fortsättandet av arbetet. Dylikt förbud skall av inspektionsförrättaren omedelbart hänskjutas till social-och hälsovårdsministeriet för avgörande.

2. Se L om befolkningsböcker (141/1969) 16 § (länsrätt) och L om skifte (604/1951) 307-310 §§ (jorddomstol).

3. Ahtee 1953, 303, Rosas 1984, 25-26

4. Mäenpää 1976, 68-70, Mäenpää 1979 II, 267-280

5. Mäenpää 1979 II, 282-284

Såväl **Ahtee som Rosas** har ifråga om retentionsrättens utövning gjort en åtskillnad mellan beslut som rör interna förvaltningsåtgärder och beslut som direkt rör den enskildes rätt och fördel. Det kan därför noteras att **Mäenpää** ifrågasatt denna distinktion med motiveringen att det är synnerligen vanskligt att avgöra huruvida ett beslut rör den enskildes rätt eller fördel direkt eller enbart indirekt. Även om synpunkten torde ha ett berättigande är det i varje händelse tydligt att det finns begränsningar i de centrala ämbetsverkens möjlighet att utöva en retentionsrätt gentemot sina distriktsorgan. I 1974-78 års centralförvaltningskommittés betänkande föreslogs en reglering av ministeriums rätt att förbehålla sig avgöranderätten ifråga om ärende som ankom på underordnat centralt ämbetsverks plenum.[1] Enligt detta skulle en dylik retentionsrätt inte kunna göras gällande i ärende där centralt ämbetsverk handlade besvärsärende eller fungerade som besvärsmyndighet. Likaså skulle utnämningsärenden och ärenden, i vilka ministerium inte kunde ge anvisning i enskilt fall vara undantagna. Dessa undantag skulle dock inte vara tillämpliga ifråga om statens revisionsverk, post-och telestyrelsen samt järnvägsstyrelsen.

I organisationsbestämmelserna för de centrala ämbetsverken finns en befogenhet reglerad för de ledande tjänstemännen att utöva en retentionsrätt. För samtliga gäller principen[2] att ifrågavarande chefer "i enskilt fall" kan förbehålla sig avgörandet i ärende som annars skulle avgöras av underordnad tjänsteman eller instans. Detta framgår av den följande sammanställningen som innehåller uppgifter om ifrågavarande distriktsorgan, chef som kan utöva retentionsrätt jämte stadgehänvisning och den tjänsteman eller myndighet, mot vilken retentionsrätten kan riktas;

| **Distriktsorgan** | **Chef eller chefer som kan utöva retentionsrätt** | **Objekt, mot vilket retentionsrätten kan riktas** |
|---|---|---|
| Gränsbevaktnings-, sjöbevakningssektion | Chefen för gränsbevakningsväsendet (F 8.1 §) | Annan myndighet inom gränsvevakningsväsendet |
| Registerbyrå (häradsskrivare) | Överdirektör vid befolkningsregistercentralen (F 11.2 §) | Annan tjänsteman |

1. D.v.s. i förslaget till L om centrala ämbetsverks kompetens 3 §. Kom.bet. 1978:22, 485

2. Jfr Mäenpää 1979 II, 282-284

| | | |
|---|---|---|
| Militärlän, militärdistrikt | Kommendören för försvarsmakten (F 12.2 §) | Annan myndighet inom försvarsmakten |
| Landsarkiv | Riksarkivarien (F16.2 §) | Annan tjänsteman |
| Distriktstullkammare, tullkammare | Generaldirektören vid tullstyrelsen (F 16.2 §) | Annan tjänsteman |
| Byggnadsdistrikt | Generaldirektören vid byggnadsstyrelsen (F 18.2 §) | Distriktsbyggnadschef eller annan tjänsteman eller funktionär inom byggnadsförvaltningen |
| Järnvägsdistrikt | Generaldirektör, överdirektör och direktör vid järnvägsstyrelsen (F 28 §) | Underställd eller annan tjänsteman eller funktionär |
| Postdistrikt, postområde, teledistrikt, teleområde | Generaldirektör, överdirektör och direktör samt chef för fristående byrå vid post-och telestyrelsen (F 32 §) | Underställd tjänsteman eller funktionär |
| Tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikt | Överdirektör vid Tekniska kontrollcentralen (även direktör och byråchef)(F 36.2 §) | Direktör, byråchef, distriktschef eller anan tjänsteman (vid avdelning eller byrå) |
| Folkhälsoinstitutets regionalinstitut | Överdirektören vid folkhälsoinstitutet (F 20.2 §) | Annan tjänsteman |
| Centralflygstation | Generaldirektören vid luftfartsstyrelsen (F 25.2 §) | Annan tjänsteman |
| Bilbesiktningskontor, bilbesiktningsbyrå | Direktören för bilregistercentralen (F 7.3 §) | Annan tjänsteman |
| Lotsfördelning, lotsningsområde, sjöfartsdistrikt | Generaldirektören vid sjöfartsstyrelsen (F 10.4 §) | Annan tjänsteman |
| Arbetarskyddsdistrikt | Generaldirektören vid arbetarskyddsstyrelsen (F 27.2 §) | Annan tjänsteman |
| Lantbruksbyrå | Generaldirektören vid lantbruksstyrelsen (F 36.3 §) | Annan tjänsteman |

| | | |
|---|---|---|
| Forststyrelsens distrikt, revir | Generaldirektören, överdirektören och avdelningschef vid forststyrelsen (F 21 §) | Underställd tjänsteman |
| Lantmäterikontor, lantmäteribyrå | Generaldirektören vid lantmäteristyrelsen (F 34.3 §) | Annan tjänsteman |
| Vatten-och miljödistrikt | Varje förman vid vatten- och miljöförvaltningen (F 18.2 §) | Underställd |
| Väg-och vattenbyggnadsdistrikt, vägmästardistrikt | Generaldirektör eller avdelningschef (F 16 §) | Underlydande |

Som det framgår av sammanställningen är retentionsrätten inte reglerad på ett enhetligt sätt eftersom såväl kretsen av chefer som kan göra en retentionsrätt gällande som de tjänstemän eller organ mot vilken en dylik kan riktas varierar från fall till fall. I 14 eller i de flesta av fallen är emellertid möjligheten att använda retentionsrättsförfarandet begränsad till den högsta chefen för det ifrågavarande centrala ämbetsverket. I några fall som ifråga om t.ex. järnvägsförvaltningen, post- och teleförvaltningen samt forstförvaltningen innehar även övriga direktörer, avdelningschefer o.a.d. en retentionsrätt. Denna är dock vanligen begränsad till det absolut ledande skiktet inom verket, även om det kan noteras att retentionsrätten inom vatten-och miljöförvaltningen samt väg-och vattenbyggnadsförvaltningen undantagsvis kan användas av varje förman.

I samtliga fall med undantag för två kan retentionsrätten jämförelsevis ospecificerat riktas mot annan tjänsteman eller underlydande i allmänhet. Retentionsrätten gäller avser således vanligen det ifrågavarande verket i dess helhet och inte uttryckligen distriktsförvaltningen. Undantagen är två och utgörs av distriktsbyggnadschef och distriktschef vid Tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikt som omnämns explicit. Trots detta gäller generellt att den högsta ledningen inom de centrala ämbetsverken kan utöva en retentionsrätt gentemot den underordnade distriktsförvaltningen eftersom stadgandena om "annan tjänsteman", "underlydande" o.a.d. bör anses vara tillämpliga även för distriktsorganens eller dessas tjänstemäns vidkommande.

Beträffande skatteförvaltningen kan det noteras att generaldirektören vid skattestyrelsen före år 1989 kunde göra gällande en retentionsrätt mot "annan tjänsteman" och sålunda t.ex. gentemot länsskatteverk, skattebyrå och omsättningsskattebyrå. I

den nya förordning om skatteförvaltningen som utfärdades år 1988 intogs dock inget motsvarande stadgande.

I ett drygt tiotal fall anger eller antyder författningarna att de berörda chefstjänstemännen kan förbehålla sig avgöranderätten i ärenden som har egenskapen av att vara av s.k. principiell betydelse. För post-och telstyrelsen gäller i detta avseende begränsningen att "det beslut som fattas i ärendet har en mera allmän betydelse för verkets funktion än det enskilda fallet". De övriga formuleringarna av denna typ går ut på att skäl bör föreligga eller att ärendets art, sakens beskaffenhet eller natur kräver eller påkallar en utövning av retentionsrätten. Ifråga om järnvägsförvaltningen gäller begränsningen att det förbehållna ärendet skall ha överförts på underställd tjänsteman och ifråga om bilregistercentralaen att det förbehållna ärendet enligt arbetsordningen skall ankomma på annan tjänsteman. Dessa omständigheter skulle således kunna tyda på vissa allmänna begränsningar i möjligheten att utöva en retentionsrätt så att denna skulle kunna göras gällande endast vid någon särskilt kvalificerande grund. Något helt entydigt mönster är det dock inte fråga om eftersom stadganden av denna typ saknas för bl.a. försvarsväsendet, gränsbevakningsväsendet, forstförvaltningen, lantbruksförvaltningen samt väg-och vattenbyggnadsförvaltningen.

För samtliga av de i förteckningen ingående fallen gäller att retentionsrätten reglerats i organisationsförordningarna för de centrala ämbetsverken. Detta innebär därför att de beslut fattade av tjänstemän inom de statliga distriktsorganen mot vilka centralinstansens ledande tjänstemän kunnat rikta en retentionsrätt är begränsad till avgöranden gjorda på basen av i förordning reglerade befogenheter (eller i författningar på ännu lägre nivå). Då beslut som tjänsteman inom en distriktsbyrå fattat baserats på bemyndigande i lag kan retentionsrätten inte utnyttjats (såtillvida inte annat särskilt stadgats). Då tjänstemännen inom den statliga distriktsförvaltningen fattar en del av sina beslut på basen av stadganden i lag - och särskilt ifråga om den typ av ärenden som har rättsverkningar för den enskilde - innebär detta således en inskränkning i de centrala ämbetsverkens befogenhet att utnyttja sin i förordning reglerade retentionsrätt.

Trots att ett centralt ämbetsverks centrala instans (och då vanligen dess högste chef) i regel kan utöva en retentionsrätt gentemot underordnade distriktsbyråer torde ingripanden av detta slag förekomma sällan. En förfrågan som riktades till några distriktschefer gav vid handen att en utövning av den formella retentionsrätten är undantagsmässig. En del distriktschefer kunde inte ens erinra sig några dylika fall medan övriga förmådde nämna endast något eller några enstaka fall under årens

lopp. Det kan även noteras att några distriktschefer ställde sig tveksamma till huruvida en användning av ett formellt retentionsförfarande överhuvudtaget skulle vara lagenligt. En chef för ett forstdistrikt som blivit utsatt för ett dylikt ingripande framhöll som sin åsikt att detta egentligen "inte skulle ha fått ske". Å andra sidan kunde samtliga distriktschefer återge olika fall av informella ingripanden från centralinstansens sida där ärenden lösts enligt den överordnade chefens ståndpunkt utan utövning av någon formell retentionsrätt.

Av avsevärt större faktisk betydelse än den formella utövningen av retentionsrätt torde den centrala instansens informella in casu-ingripande också vara d.v.s. de fall där det centrala ämbetsverkets centralinstans i konkreta frågor meddelar distriktsbyråerna vilka beslut som önskas. Formerna för dessa ingripanden utgörs av informella kontakter som telefonsamtal, övriga muntliga meddelanden, diskussioner o.a.d. Likaså torde det tämligen ofta förekomma att också distriktsbyrån på eget initiativ informellt underställer konkreta ärenden centralinstansens de facto-avgörande. Dylika gränsfall av in casu-ingripanden framstår därför också som en viktigare faktisk styrningsform än det formella retentionsrättsinstitutet.

#### 8.2.2.5. Sökande av ändring i distriktsbyrås beslut

Beträffande besvärsmyndighet och förfarande vid sökande av ändring i beslut fattat av distriktsbyrå eller tjänsteman inom denna är två typer av stadganden aktuella: dels sådana som ingår i de olika verkens organisationsförfattningar och dels de som ingår i FörvBesvL. Då de sistnämnda innehåller vissa mer allmänt sammanfattande principer skall dessa inledningsvis återges i huvuddrag.

I FörvBesvL har det gjorts en skillnad mellan tre hierarkiska typer av myndigheter (2.1 §);

1) statsrådet och dess ministerier

2) de högre förvaltningsmyndigheterna som anges som de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna, domkapitlen och övriga under statsrådet omedelbart lydande myndigheter

3) de lägre förvaltningsmyndigheterna som lyder under de högre förvaltningsmyndigheterna

Enligt stadgandet i 6 § skall lägre förvaltningsmyndighets beslut enligt huvudregeln (d.v.s. ifall annan besvärsmyndighet inte föreskrivits) överklagas "hos den högre förvaltningsmyndighet, under vilken den myndighet lyder, som fattat beslutet". I såväl förarbetena som i rättskommentarerna syns man med "de lägre förvaltningsmyndigheterna" framför allt ha avsett bl.a. de statliga distriktsorganen[1] (exklusive länsstyrelsen), även om detta inte sagts uttryckligt. Faktiska omständigheter som stöder denna uppfattning är att de centrala ämbetsverken i allmänhet handlägger besvär rörande beslut fattade av sina distriktsorgan[2] och att en dylik instansordning reglerats i ett antal av de organisationsförfattningar som gäller för de centrala ämbetsverken. Besvär över högre förvaltningsmyndighets beslut skall beroende på ärendets art antingen anföras hos högsta förvaltningsdomstolen eller statsrådet (5 §). Då länsstyrelsen utrtryckligen beskrivits som hörande till högre förvaltningsmyndigheterna är besvärsinstanserna för denna myndighets vidkommande i detta avseende helt entydiga (jfr LänsstF 62 §).

I ett drygt tiotal fall finns en uttrycklig besvärsmyndighet föreskriven ifråga om beslut fattade av distriktsbyrå. Dessa är;

| **Distriktsbyrå** | **Besvärsmyndighet** |
|---|---|
| Registerbyrå | Länsrätten (L 14-18 §§)[3] |
| Lantmäterikontor | Lantmäteristyrelsen (F 77 §) |
| Lantmäteribyrå | Lantmäterikontor (F 77 §) |
| Landsarkiv | Riksarkivet (F 38 §) |
| Vatten-och miljöbyrå | Vatten-och miljöstryrelsen (F 41 §) |
| Arbetarskyddsbyrå | Arbetarskyddsstyrelsen (F 62 §) |
| Länsskatteverk | Skattestyrelsen (F 69 §) |
| Skattebyrå | Länsskatteverk (F 69 §) |
| Järnvägsdistrikt | Järnvägsstyrelsen (F 42 §)[4] |
| Lantbruksbyrå | Jordbruksstyrelsen (F 65 §) |
| Tullanstalt | Tullstyrelsen (L 47 §,[5] F 35 §) |

---

1. Merikoski 1962, 283-286, Merikoski 1968, 301, Uotila m.fl. 1983, 197-199

2. Mäenpää 1979 II, 334

3. Avser folkbokföringsärenden

4. Avser beslut, genom vilket bl.a. järnvägsdistriktschef kunnat tilldelas varning

5. Avser TullL (573/1978) 47 § (547/1982)

| | |
|---|---|
| Tekniska kontrollcentralens distriktsförvaltning[1] | Tekniska kontrollcentralen (F 35 §) |
| Fiskeridistrikt | Jord-och skogsbruksministeriet (16 §) |

Av sammanställningen framgår att i de fall där det finns en instansordning inom själva distriktsförvaltningen fungerar den överordnade distriktsbyrån som besvärsmyndighet (lantmäteribyrå-lantmäterikontor och skattebyrå-länsskatteverk). Denna princip bör också gälla generellt: ifall stadganden helt saknas söks ändring i beslut fattat av underordnad distriktsbyrå i första hand hos den överordnade distriktsbyrån och inte hos den centrala instansen.

I de fall då stadganden om besvärsmyndighet helt saknas har FörvBesvL tillämpning och ändring genom besvär i distriktsbyrås beslut söks sålunda huvudregelmässigt hos den överordnade myndigheten - antingen hos det centrala ämbetsverkets centralinstans eller hos den eventuella överordnade distriktsbyrån. I ett fall finns också direkta hänvisningar till FörvBesvL som synbarligen tillkommit istället för uttryckliga stadganden om besvärsmyndighet och förfarande.

Medan ändring i länsstyrelsens beslut genom besvär enligt huvudregeln söks hos högsta förvaltningsdomstolen (LänsstF 62 §) gäller andra regler för skolavdelningen samt social-och hälsovårdsavdelningen vid länsstyrelsen. I ärende som handläggs vid dessa avdelningar och som blivit föremål för beslut söks sålunda ändring hos skolstyrelsen eller yrkesutbildningsstyrelsen respektive socialstyrelsen eller medicinalstyrelsen. I ärende som gäller livsmedelskontroll söks ändring hos näringsstyrelsen och i ärende som gäller veterinärvård hos jord-och skogsbruksministeriet.

Besvär över beslut fattat av polisinrättning eller länsman anförs hos länsstyrelsen på basen av FörvBesvL.[2] Registerbyråerna/häradsskrivarna underlyder i avseende å skötseln av folkbokföringen befolkningsregistercentralen och i övriga ärenden länsstyrelsen. Besvärsmyndighet i folkbokföringsärenden är länsrätten (L om befolkningsböcker 141/1969 12-22 §§) och i övriga ärenden länsstyrelsen.

---

[1]. Avser även besiktningsman som är anställd vid eller som förordnats av Tekniska kontrollcentralen

[2]. Sinisalo 1973, 142, 149

### 8.2.2.6. Sammanfattande kommentar

De allmänna subordinationsbeskrivningarna i organisationsförfattningarna beträffande den förvaltningsrättsliga relationen mellan centrala ämbetsverks centrala instanser och distriktsbyråer är inte utformade på ett enhetligt och likartat sätt. I själva verket förefaller det finnas skäl tala om en situation där en del författningar betonar distriktsbyråns ställning som en del av det centrala ämbetsverkets (total)organisation och som objekt för centralinstansens lednings-och tillsynsverksamhet. I andra fall har organisationsförfattningarna däremot inskränkt sig till konstaterandet att någon viss distriktsbyrå-eller förvaltning sorterar under eller är underställd någon bestämd centralinstans. Beskrivningen av subordinationen förefaller i dessa fall också något vagare. I övriga fall kan stadganden av denna typ även helt eller delvis saknas, varför det är vanskligt att dra några entydiga slutsatser utgående från de allmänna subordinationsbeskrivningarna. I de fall där stadganden finns ingår dessa å andra sidan rätt ofta i organisationslagar, vilket måhända kunde uppfattas som ett uttryck för en avsikt hos lagstiftaren att markera distriktsbyråernas-och förvaltningens subordination under de centrala instanserna.

Anvisningar har en roll i de centrala ämbetsverkens centrala instansers ledning av de underlydande distriktsorganen - även om denna måhända inte är lika framträdande som det kunnat förmodas. Av större formal-juridisk betydelse är i detta sammanhang de författningar som innehåller bestämmelserna om distriktsorganens behörighet eftersom dessa markerar den faktiska gränsen för anvisningsbefogenheten.

Beträffande retentionsrätten kan det konstateras att det i samtliga centrala ämbetsverks eller likartade centrala instansers organisationsförordningar finns stadganden som möjliggör utövning av en retentionsrätt också gentemot underordnade distriktsbyråer. Då dessa stadganden gäller de centrala ämbetsverken som en helhet (d.v.s. inklusive såväl centralinstansen, distriktsbyråerna och eventuella övriga enheter) bör detta uppfattas som en begränsning i distriktsbyråernas-och förvaltningens självständighet. Å andra sidan är också möjligheterna att utöva en retentionsrätt begränsade till avgörande i distriktsbyråerna som fattats med stöd av förordning, arbetsordning eller motsvarande föreskrifter. Särskilt är därför de fall då distriktsbyråerna eller tjänstemän inom distriktsförvaltningen utövar myndighet på basen av stadganden i lag ägnade att markera en självständighet hos distriktsbyrån gentemot de centrala instanserna.

Inte heller beträffande ändringssökande i distriktsbyrås beslut kan något helt entydigt mönster beläggas. Även om bestämmelserna i FörvBesvL kunde tolkas så att de centrala ämbetsverkens centralinstanser ("de högre förvaltningsmyndigheter") och distriktsorganen under dessa ("de lägre förvaltningsmyndigheterna") är från varandra åtskilda myndigheter är det inte givet att detta tveklöst skulle markera distriktsförvaltningens självständighet. Omständigheten att de centrala ämbetsverken är besvärsmyndigheter kunde betraktas som en grund för självständighet ifall de centrala ämbetsverken hade möjlighet att ingripa i distriktsorganens beslutsfattande endast då besvär anförs. Så är dock som framkommit inte fallet, dels till följd av de gällande retentionsbestämmelserna och dels på grund av att besvär ofta är möjliga över beslut som samtidigt underställs högre myndighet. Då de sistnämnda besluten inte är slutgiltiga kunde detta sålunda tyda på att distriktsorganen har en mindre självständig ställning.

Översikten pekar sålunda fram mot förekomsten av **ett kluvet rättsläge** där de statliga distriktsorganen i avseende å retentionsrättens utövning framstår som en integrerad del av det övergripande (centrala ämbets)verket för att i avseende å anvisningsbefogenheten besvärsförfarandet igen inta ställningen av särskilda och från det övergripande (centrala ämbets)verket fristående enheter. Gränsdragningen mellan de statliga distriktsorganen och dessas centrala instanser (liksom även i förhållande till till verket eller förvaltningen som en helhet) framstår därför som inkonsekvent och problematisk. Någon entydig slutsats kan därför inte heller formuleras på basen av det materialunderlag som legat till grund för denna studie.

### 8.2.3. Ministeriernas distriktsbyråer

Vissa av de statliga distriktsorganen underlyder något ministerium som central instans. Detta är fallet med arbetskraftsdistriktsbyrå och arbetskraftsbyrå, fiskeridistriktsbyrå och industridistriktsbyrå. Beträffande dessa kan stadgandet i RF 44.2 § nämnas. Enligt detta ankommer det på varje ministerium att övervaka förvaltningen inom sitt förvaltningsområde samt att vidta åtgärder för verkställighet av lagar, förordningar och statsrådets beslut. Detta stadgande som tillkommit innan det överhuvudtaget fanns några ministerier med särskilda distriktsorgan torde närmast ha innebörden att ett ministerium kan meddela underlydande centrala ämbetsverk och övriga enheter inom sitt förvaltningsområde allmänna anvisningar. Också de fyra typerna distriktsorgan under de nämnda ministerierna omfattas av stadgandet, utan att dock i detta avseende inta någon särställning i jämförelse med övriga verk och enheter inom det ifrågavarande ministeriets förvaltningsområde.

I organisationsförordningarna för de tre ministerierna med underlydande distriktsorgan ingår inga särskilda bestämmelser som uttryckligen skulle reglera en befogenhet att meddela distriktsorganen anvisningar. Denna befogenhet kan dock härledas ur subordinationsförhållandet och de bestämmelser som i ett par fall ger ministerierna rätt att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av distriktsorganens organisationsförfattningar.[1] Eftersom ministeriernas distriktsorgans kompetens är reglerad i organisationsförordningar (distriktsorganen under arbetskraftsministeriet är dessutom reglerade i organisationslag) bör ministeriernas centralinstanser dock inte anses ha rätt att i enskilda fall meddela distriktsorganen bindande anvisningar (såtillvida denna rätt inte uttryckligen baseras på eventuella uttryckliga fullmakter i lag). Allmänna anvisningar kan dock på sedvanligt sätt meddelas inom ramen för de aktuella respektive kompetensmönstren (se kap. V.8.2.2.2.).

Särskilda stadganden om ministeriernas rätt att meddela sina underordnade distriktsorgan kan därtill ingå i de författningar som reglerar distriktsorganens materiella förvaltningsverksamhet (som dock inte gjorts till föremål för granskning i denna undersökning). Några bestämmelser om underställning av beslut fattade av distriktsbyråerna eller tjänstemännen inom dessa ingår inte i organisationsförfattningarna. Dylika stadganden kan emellertid ingå i de författningar som reglerar distriktsorganens materiella förvaltningsverksamhet.

I organisationsförordningarna för dessa ministerier och deras distriktsförvaltning finns heller inga bestämmelser som uttryckligen skulle ge ministeriernas ledande tjänstemän en retentionsrätt ifråga om avgöranden fattade i de underordnade distriktsbyråerna. Stadganden på vilka en retentionsrätt[2] kunde tänkas stödas finns

---

1. Enligt F om distrikts-och lokalförvaltningen av arbetskraftsärenden 26 § utfärdas närmare bestämmelser om förordningens tillämpning av arbetskraftsministeriet. Ett motsvarande stadgande finns även i F om fiskeridistrikt (19 §) även om detta förutsetts ske endast "vid behov". I F om handels-och industriministeriets distriktsbyråer för företagstjänst ingår däremot inte längre något dylikt stadgande (vilket var fallet med den tidigare F om handels-och industriministeriets industridistrikt (498/1971) 9 §)

2. Enligt SRAvgL 3.5 § (577/1965) kan minister förbehålla sig beslutanderätten i ärende som på basen av förordning annars skulle avgöras av föredragande. SRRegl 36 § (360/1966) innebär att kanslichef och avdelningschef vid ministerium i enskilt fall kan förbehålla sig avgörandet i ärende, i vilket beslutanderätten i förordning uppdragits honom underställd tjänsteman. Förutsättningen för att dessa stadganden skulle bli föremål för tillämpning är att distriktsbyråerna ansågs utgöra en del av ministerierna.

dock i SRAvgL och SRRegl samt i organisationsförordningarna.[1] Vid en förfrågan visade det sig emellertid att ingen av de ifrågavarande ministerierna baserat ett användande av retentionsrätt gentemot underordnade distriktsorgan på dessa stadganden. En utövning av retentionsrätt på basen av dessa bestämmelser förefaller inte heller anses möjlig, eftersom de underordnade distriktsorganen uppfattas som separata myndigheter med sin egen självständiga kompetens.

I detta sammanhang kan det även noteras att det ifråga om riksförlikningsmannen och dennes byrå vid social-och hälsovårdsministeriet inte finns reglerad någon befogenhet att utöva retentionsrätt gentemot distriktsförlikningsmännen. Detta beror synbarligen på två omständigheter. Dels fattat distriktsförlikningsman nämligen knappast några beslut som skulle aktualisera ett dylikt förfarande och dels har riksförlikningsman möjlighet att från början tämligen fritt fördela förlikningsuppgifterna mellan sig själv och distriktsförlikningsmännen. Dessa är dock skyldiga att till riksförlikningsmannens byrå lämna sådana uppgifter om omständigheterna kring förlikningsverksamheten som anses behövliga (F 10 §).

Vad det beträffar anförande av besvär över beslut fattat av distriktsbyrå som är underordnad något ministerium är regleringen oenhetlig. Ärende som avgjorts av fiskeribyrå överklagas hos jord-och skogsbruksministeriet (F 23 §). För arbetskraftsdistriktsbyrå och arbetskraftsbyrå gäller igen huvudregeln att besvär inte får anföras (F 24 §) medan det för industridistrikts vidkommande helt saknas stadganden.

---

[1]. F om arbetsministeriet (437/1989) 19 § handlar om kanslichefs rätt att avgöra ärenden, om vilka beslut skall fattas "i ministeriet". F om jord-och skogsbruksministeriet (804/1983) 25 § rör på motsvarande sätt kanslichefs rätt att avgöra ärenden som skall avgöras "i ministeriet". Ingendera av dessa stadganden torde dock kunna fungera som rättslig grund för ett ingripande. Ifråga om jord-och skogsbruksministeriet kan situationen dock vara annorlunda eftersom kanslichefen enligt F om handels-och industriministeriet (191/1987) 40 § kan förbehålla sig handläggningen av ärende som skulle ankomma på annan tjänsteman vid "ministeriet".

I de ifrågavarande ministeriernas organisationsförordningar finns det dock inte bestämmelser som uttryckligen skulle beskriva distriktsorganen som en del av ministerierna. Subordinationsförhållandet framstår i varje händelse som klart: distrikts- och lokalförvaltningen av arbetskraftsärenden lyder under arbetsministeriet (2 §), fiskeridistrikten sägs lyda under jord-och skogsbruksministeriet (2 §) medan industridistriktsbyrå betecknas som underställd handels-och industriministeriet (1.2 §). För arbetskraftsdistriktsbyråerna, arbetskraftsbyråerna och industridistriktsbyråerna ingår dessa bestämmelser i de förordningar som utfärdats särskilt för distriktsorganen.

### 8.2.4. Länsstyrelsen och dess sektororganisation

Länsstyrelsen underlyder statsrådet och närmast ministeriet för inrikesärendena men i vissa frågor även bl.a. socialstyrelsen, medicinalstyrelsen och skolstyrelsen. I MinisteriumL stadgas att ministeriet för inrikesärendena handlägger ärenden som angår bl.a. länsförvaltningen (3 § 4 p.) och i SRRegl att bl.a. länsstyrelserna är "underställda" ministeriet för inrikesärendena (17.2 § 449/1983). Enligt 1987 års LänsstL "lyder" länsstyrelsen emellertid "i skötseln av uppgifter inom olika förvaltningsområden" under respektive ministerium och i särskilt reglerade ärenden "även under det centrala ämbetsverk till vars verksamhetsområde de uppgifter hör som länsstyrelsen sköter" (1.2-3 §).[1] Däremot innehåller inte 1988 års nya LänsstF längre några bestämmelser om länsstyrelsens subordinationsförhållande till överordnade centrala instanser.[2]

LänsstL förutsätter att den allmänna administrativa ledningen och övervakningen av länsstyrelserna ankommer på inrikesministeriet (1.4 §). Bindande anvisningar kan i enskilt fall (av behörig instans inom ministeriet) meddelas länsstyrelserna endast i polisiära ärenden (se nedan) och på basen av eventuella uttryckliga stadganden på tillräckligt hög normnivå. Allmänna anvisningar kan meddelas inom ramen för de aktuella kompetensmönster som kommer att föreligga i olika frågor. En motsvarande befogenhet har också de centrala ämbetsverk, vilkas distriktsorgan utgör en del av länsstyrelsens organisation (se kap. V.8.2.2.2.). Särskilda bestämmelser om rätt att meddela anvisningar och underställning kan ingår i de författningar som reglerar länsstyrelsens och dess avdelningars materiella förvaltningsverksamhet (dessa författningar har dock inte i denna undersökning gjorts till föremål för studium).

Minister, kanslichef och avdelningschef vid ministeriet för inrikesärendena kan inte på basen av stadgandena i SRAvgL 5.3 § och SRRegl 36 § i enskilt fall utöva någon retentionsrätt gentemot landshövdingen/länsstyrelsen - trots att länsstyrelsens uppgifter i stor utsträckning är reglerade i förordning och trots att länsstyrelsen i statsrådets interna arbetsfördelning underlyder närmast ministeriet för inrikesärendena.

---

1. Kom.bet. 1985:57, 4-6

2. I 1955 års LänsstF ingick ett dylikt stadgande i dess 1 §. Det kan noteras att 1988 års LänsstF upphävde bl.a. F om skolavdelningar vid länsstyrelserna (46/1982) och F om social-och hälsovårdsavdelning vid länsstyrelse (119/1971)

Även om författningarna inte ger någon explicit uttalad grund för principen gäller att ministeriet för inrikesärendena inte normalt kan göra ingripanden i enskilt fall i länsstyrelsens beslutsfattande och verksamhet. Detta beror på att landshövdingen/länsstyrelsen dels har en självständig kompetens (som reglerats i ett mycket stort antal författningar) och dels av historisk tradition och hävd erhållit en självständig ställning som kunde jämföras med relationen mellan centralt ämbetsverk och ministerium.[1] På samma sätt som ett ministerium inte i enskilda fall kan göra en retentionsrätt gällande gentemot ett underlydande centralt ämbetsverk kan inte heller ministeriet för inrikesärendena utom i särskilt reglerade fall ingripa i beslut fattade av landshövdingen/länsstyrelsen eller av tjänstemän inom länsstyrelsen.[2]

Polisen har i varje län en polisledning samtidigt som länsstyrelsen fungerar som länets högsta polismyndighet. Sedan år 1973 har det vid länsstyrelsen funnits en särskild polisbyrå. På samma gång som denna är en del av länsstyrelsen tillhör den också polisförvaltningens organisation.[3] Då byråchefen och överinspektören vid polisavdelningens polisbyrå vid inrikesministeriet "har rätt att ge polisen order och anvisningar om dess verksamhet i enskilt fall" (PolisF 5.2 §) kunde denna befogenhet således tänkas ge upphov till kompetenskonflikter mellan länsstyrelsens polisbyrå och landshövdingen.

---

1. På denna punkt bör dock några reserverande anmärkningar göras. Landshövdingens/guvernörens ställning i avseende å relationen till regeringsmyndigheterna har nämligen skiftat väsentligt under olika historiska skeden. Under den karolinska tiden i slutet på 1600-talet och i början av 1700-talet, under Gustav III:s regim och under Nikolaj I:s regim inordnades landshövdingen/guvernören mer strikt i regeringspolitiken än under övriga perioder. Detsamma kan sägas även om två mer undantagspräglade perioderna 1899-1905 och 1908-17 då guvernörernas självständighet gentemot generalguvernören var exceptionellt svag. Under den första republikens tid spelade landshövdingarna en viss politisk roll och ännu under 1950-talet var landshövdingarnas relativa betydelse större än vad fallet varit under de senaste decennierna. Också med hänsyn till att landshövdingen/guvernören vid sidan av sin rent administrativa funktion genomgående haft karaktären av en regeringsmyndigheternas politiska förtroendeman är dennes självständighet gentemot regeringsmakten ur historisk synpunkt långt ifrån ovillkorlig.

2. Westerlund 1977, 17-31

3. Enligt 1987 års LänsstL leder och övervakar leder och övervakar länsstyrelsen bl.a. länsmännen och polisinrättningarna (2 § 1 p.) medan LänsstF omtalar länsstyrelsen som länets högsta polismyndighet (7 § 1 p.). Enligt PolisF leder och övervakar länsstyrelsen polisens verksamhet i länet (6 §). I PolisL sägs att polisens länsledning utgörs av länsstyrelsens polisbyrå med en polisinspektör som chef (8.2 §). Laino 1981, 224-227

I polisens linjeorganisation fungerar länsstyrelsens polisbyrå som ett ledningsorgan i länet under polisens högsta ledning (inrikesministeriets polisavdelning). På samma sätt som den högsta polisledningen inom inrikesministeriet kan överta ledningen av polisens fältarbete har också länsstyrelsens polisbyrå en motsvarande befogenhet inom länet. Som en byrå vid länsstyrelsens allmänna avdelning har länsstyrelsens polisbyrå dock samtidigt i princip samma ställning som länsstyrelsens övriga byråer. Polisbyråns ledande tjänstemän fungerar som föredragande i länsstyrelsen och handlägger de ärenden som föreskrivs i PolisF 6 § och länsstyrelsens arbetsordning. Den närmare fördelningen av olika ärenden har kunnat ordnas på olika sätt inom olika länsstyrelser och det beror därför på bestämmelserna i länsstyrelsens arbetsordning huruvida landshövdingen kan förbehålla sig avgörandet i ärenden som annars skulle ankomma på polisbyrå att avgöra.

På det praktiska planet torde emellertid den närmare fördelningen av beslutanderätt mellan landshövdingen och länsstyrelsens polischefer inte ha någon särskilt komplicerad karaktär. De ärenden som skall behandlas i polisbyrån avgörs på föredragning i enlighet med bestämmelserna i länsstyrelsens arbetsordning av antingen landshövdingen, kanslichefen, polisinspektören eller biträdande polisinspektören. **Kari Sinisalo** har i sin undersökning om polisrättens grunder pekat på den formella naturen i landshövdingens högsta beslutanderätt ifråga om länets polisangelägenheter. Det är beroende på landshövdingens egen verksamhetsprofil i vilken mån denne ingriper i länets polisangelägenheter. Landshövdingen har dock möjlighet att få besluten avgjorda enligt sin vilja i nästan alla ärenden. En stor del av polisbyråns uppgifter är å andra sidan av sådan art att de faller utanför landshövdingens sedvanliga arbetsfält. Landshövdingen har inte heller samma befallningsmakt över underordnade polistjänstemän som länsstyrelsens polisbyrå har.[1]

För social-och hälsovårdsavdelningen samt skolavdelningen vid länsstyrelsen är emellertid läget ett annat trots att de gällande författningarna kunde tyda på att generaldirektörena vid socialstyrelsen, medicinalstyrelsen och skolstyrelsen skulle ha en retentionsrätt också gentemot sina underlydande avdelningar vid länsstyrelsen.[2]

---

[1]. Sinisalo 1973, 53-54

[2]. Enligt L om skolstyrelsen och den underlydande distriktsförvaltningen (534-/1968) är länsstyrelsen distriktsförvaltningsmyndighet för skolstyrelsen (1.2 §) och enligt L om hälso-och sjukvårdens distriktsförvaltning (839/1970) är länsstyrelsens distriktsförvaltningsmyndighet för medicinalstyrelsen (1.1 §). Då det i F om skolstyrelsen (290/1970) 34.2 §, F om socialstyrelsen (271/1978) 24.2 § och F om medicinalstyrelsen (130/1970) 30.3 § stadgas om en befogenhet hos generaldirektören för

Då social-och hälsovårdsavdelningen samt skolavdelningen tillhör länsstyrelsen är någon dylik retentionsrätt likväl inte möjlig. Detta beror på att länsstyrelsen med sina olika avdelningar som en helhet har en självständighet gentemot in casu-ingripanden från ministerier och centrala ämbetsverk (såtillvida dessa ingreppsmöjligheter inte som fallet är inom polisförvaltningen är särskilt reglerade). I detta avseende kan det också noteras att landshövdingen inom länsstyrelsen har befogenhet att utöva en retentionsrätt också gentemot de beslut som fattas inom länsstyrelsens skol-samt social-och hälsovårdsavdelningar (LänsstF 27.1 §).

### 8.3. Distriktsbyrån - underdistrikt eller underordnad enhet

Också samtliga underdistrikt bör anses utgöra reguljära förvaltningsdistrikt i den meningen att de har en organisation, ett förvaltningsområde och ingår i ett system av lokala administrativa institutioner. Det allmänna förhållandet mellan moderdistrikt och underdistrikt utmärks även ofta av samma drag och mönster som gäller för relationen mellan ett centralt organ och underordnad distriktsförvaltning.

Däremot förefaller de förvaltningsorganisatoriska och -rättsliga förhållandena mellan moderdistrikt och underdistrikt betraktade som en helhet präglas av ett större mått av oenhetlighet. Moderdistrikt och underdistrikt framstår nämligen inte sällan som en integrerad helhet även om underdistrikt i många fall också har en relativ självständighet som motsvarar den en distriktsbyrå har gentemot den överordnade centrala instansen. Ett närmast lagtekniskt uttryck för denna integration är att organisationsbestämmelserna rörande distriktsorgan i flera än en instans ingår i samma författning. Så är fallet beträffande t.ex. länsskatteverk och skattebyrå, arbetskraftsdistriktsbyrå och arbetskraftsbyrå, distriktstullkammare och tullkammare, lantmäterikontor och lantmäteribyrå m.fl. Detta behöver dock inte nödvändigtvis innebära att kompetensförhållandena också skulle vara flexibla.

Omständigheten att underdistrikt ibland uppfattats som självständiga organisationer utvisas bl.a. av att det för flera typer av underdistrikt fastställts särskilda arbetsordningar eller motsvarande bestämmelser. Dylika finns för t.ex. polisdistrikt, gränsbevakningens bevakningsstationer, militärdistrikt, postområden, bilbesiktningsbyråer och lantmäteribyråer. Å andra sidan finns det också många exempel på att organisations-

---

dessa centrala ämbetsverk att i enskilt fall förbehålla sig avgörande i beslut fattade av överdirektör, avdelningschef och byråchef kunde dessa stadganden tänkas vara tillämpliga också ifråga om beslut fattade av avdelningscheferna vid länsstyrelsens skolavdelning samt social-och hälsovårdsavdelning. Så är dock inte fallet.

bestämmelserna rörande underdistrikten ingår i samma arbetsordning som gäller för den överordnade distriktsbyrån. Exempel på detta är tullkammare, tullstationer, förtullningsbyråer och revir.

Den överordnade distriktsbyråns och distriktschefens befogenhet inrymmer även i flera fall en betydande organisationsmakt gentemot underdistrikten. Sålunda fastställer det överordnade distriktsorganet arbetsordningen för militärdistrikt, arbetskraftsbyrå och postområde. Utförligast är i detta avseende den organisationsmakt som tillkommer postdistriktschefen eftersom denne även har att bestämma om uppgiftsfördelningen inom underlydande enheter, grundande och indragning av poststation och tillfälliga kundbetjäningspunkter samt om subordinationsförhållandena inom underordnade verksamhetspunkter. Bindande anvisningar kan meddelas inom ramen för de aktuella kompetensmönstren (se kap. V.8.8.8.2.).

Den nedanstående sammanställningen visar fördelningen av moderdistrikt och underdistrikt i grova drag. Sifferuppgifterna är inte helt jämförbara sinsemellan då de gäller för olika år under förra delen av 1980-talet. Då mindre förändringar i antalet underdistrikt inträffar fortgående är det knappast ens möjligt att sammanställa en exakt statistik, varför sifferuppgifterna är endast ungefärliga.

| **Moderdistrikt** | **Underdistrikt eller annan underordnad enhet** |
|---|---|
| 12 länsstyrelser | 253 polisdistrikt |
| 7 skyddspolisens distrikt | 5 kretsbyråer |
| 4 gränsbevakningssektioner | 13 gränskompanier |
| | 92 gränsbevakningsstationer |
| 3 sjöbevakningssektioner | 9 sjöbevakningsområden |
| | 34 sjöbevakningsstationer |
| 7 militärlän | 23 militärdistrikt |
| | (jämte underordnade truppförband) |
| 11 länsskattebyråer | 214 skattebyråer |
| 7 järnvägsdistrikt | 32 trafikområden |
| | 40 banområden |
| 9 postdistrikt | 194 postområden |
| 10 teledistrikt | 37 teleområden |
| 10 besiktningsdistrikt vid Tekniska kontrollcentralen | 5 lokalbyråer |
| 12 industridistrikt | 6 lokalbyråer |

| | |
|---|---|
| 7 centralflygstationer | 15 flygstationer |
| 12 bilbesiktningskontor | 57 bilbesiktningsbyråer |
| 11 lotsfördelningar | 71 lotsstationer |
| 11 arbetarskyddsdistrikt | 3 filialbyråer |
| 13 arbetskraftsdistriktsbyråer | 154 arbetskraftsbyråer |
| 3 forstdistrikt | 27 revir |
| 11 lantmäterikontor | 39 lantmäteribyråer |
| 13 väg-och vattenbyggnads-distriktsbyråer | 174 vägmästardistrikt |

Denna förteckning som inte är uttömmande illustrerar skiktningen i över-och underordnade distriktsorgan och övriga motsvarande eller likartade enheter. Utöver de nämna föreligger uppgifter även om 974 postbyråer, 1842 poststationer (kategori I), 709 poststationer (kategori II), 59 telebyråer, 52 telebetjäningar, nio huvudsignalstationer, 206 bemannade signalstationer och inom järnvägsförvaltningen fyra förråd, sex verkstäder, sex hälsovårdsområden, 16 depåer, sju elområden, sju semaforområden o.a.

De förvaltningsorganisatoriska-och rättsliga relationerna mellan alla dessa moderdistrikt, underdistrikt och andra underordnade enheter uppvisar många variationer och har inte en enhetlig karaktär. Utrönandet av dessa skulle kräva särskilda undersökningar, varför framställningen här skall inskränka sig till att peka på vissa grundmönster i underdistriktens och de övriga underordnade enheternas organisation och ställning. Åtminstone följande mönster framträder;

1. **Polisiärt och militärt organiserade underdistrikt och enheter.** Till denna grupp hör polisdistrikten, gräns-och sjöbevakningsstationerna, militärdistrikt jämte underordnade truppenheter och måhända även lotsstationerna. Relationen mellan moderdistrikt och underdistrikt präglas huvudregelmässigt av kommandomässiga och i övrigt hierarkiskt striktare subordinationsförhållanden. Dessa är dels traditionellt betingade och utgör en allmän princip inom denna typ av myndighetsverksamhet men baseras dels också direkt på stadganden i författningarna. Beträffande polisen kan det sålunda noteras att polisinspektör och biträdande polisinspektör vid polisens länsledning skall fungera som förmän för personalen inom den lokala polisen. Inom sitt verksamhetsområde har de polisbefogenheter av samma omfattning som chefen för polisdistrikt inom sitt distrikt. Likaså har polisen länsledning till uppgift att handha ledningen av polisens verksamhet i länet, vilket även innefattar bl.a. planering av den lokala polisens verksamhet och ekonomi (PolisF 6.2 och 7.2 §§). Ifråga om gränsbevakningsväsendet

och militäradministrationen framgår de motsvarande subordinationsrelationerna däremot enbart i mindre mån ur själva organisationsförfattningarna och ingår istället i tjänstgöringsreglementena.

2. De fall då **underdistrikten har en relativt självständig ställning.** Dessa utgörs av skattebyråer, bilbesiktningsbyråer, arbetskraftsbyråer, tullkammare, revir och lantmäteribyråer.

Denna ställning framgår närmast indirekt av enskilda stadganden i arbetsordningarna. I flera fall förekommer stadganden om att distriktschefen, distriktsbyrån eller den överordnade distriktsbyrån bör leda och övervaka verksamheten vid underdistrikten. Distriktschef vid forststyrelsens distrikt skall sålunda se till att tjänster och sakkunskap förmedlas till reviren och särskilt dra försorg om att ärendena handläggs enhetligt och effektivt i reviren. Beträffande tillsynsfunktionen kan det noteras att länslantmäteriingenjören skall övervaka att personalen fördelats på lantmäteribyråerna i riktig proportion till arbetsmängden och vid behov göra framställningar till lantmäteristyrelsen om förflyttningar. Länslantmäteringenjören åligger även att övervaka lantmäteribyråernas verksamhet och vid upptäckt av försummelser eller fördröjningar förständiga distriktsingengör att vidta nödiga korrigeringsåtgärder. Då stadganden av denna typ lyfter fram moderdistriktets lednings-och tillsynsfunktioner kunde de tänkas antyda en mindre självständig ställning hos underdistrikten. I själva verket avspeglar dessa bestämmelser dock närmast förhållandet att underdistrikten huvudregelmässigt handlar självständigt, men är underkastade en viss rutinmässig och normal ledning och kontroll från moderdistriktets sida.

3. De fall då **underdistriktens och övriga underordnade enheters självständighet inte är särskilt markerad.** Dessa utgörs av trafikområden och banområden inom järnvägsförvaltningen, de olika typerna av postbyråer, stationer-och betjäningspunkter, lokala teleenheter, lotsningsområden o.a. Dessa kan visserligen ifråga om sina betjäningar och sin verksamhet vara jämförelsevis självständiga, men typiskt för dem är att de utan några mer omständiga procedurer kan inrättas, indras och modifieras för att möta nya och förändrade behov.

4. En särskild grupp bildar de **underdistrikt som inrättats undantagsmässigt på enstaka orter.** Vanligen är moderdistriktets förvaltningsområde indelat i underdistrikt på ett någorlunda regelbundet och heltäckande sätt. I en del fall har underdistrikt emellertid inrättats för endast någon bestämd del av moderdistriktets förvaltningsområde. Dylika filialbyråer kan ha inrättats för att t.ex. betjäningsbehovet på någon viss ort varit

betydande, utan att ändå vara så stort att det motiverat grundandet av en hel serie av underdistrikt. Likaså är det möjligt att dylika filialer kunnat grundas för att ersätta moderdistriktet eller förhindra en delning av detta i två. Som exempel på dylika enstaka filialer kan nämnas kretsbyråerna vid skyddspolisens distrikt, lokalbyråerna vid Tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikt, lokalbyråerna vid industridistrikten och filialbyråerna vid arbetarskyddsdistrikten.

I vissa fall kan dylika filialbyråer tillhandhålla enbart någon viss typ av de betjäningar som är företrädda vid moderdistriktet. Ställningen hos dylika exceptionella filialdistrikt förefaller dock vara jämförbar närmast med underdistrikten med mindre markerad självständighet. Stadganden som tyder på detta är att den ansvariga för lokalbyrå vid industridistrikt skall utföra sina uppgifter enligt direktiv från distriktschefen. Likaså skall tjänsteman med annan stationeringsort än Tekniska kontrollcentralens besiktningsdistriktsbyrå utföra sina inspektioner i enlighet med en plan som godkänts av distriktschefen och enligt dennes direktiv. Å andra sidan har de en viss organisatorisk fasthet och deras ställning är också mer självständig än vad fallet är med avdelningarna vid moderdistriktets distriktsbyråer och de är således inte enbart utstationerade osjälvständiga betjäningspunkter.

Beträffande överordnad distriktsbyrås möjligheter att utöva en retentionsrätt gentemot underdistrikt eller övriga underordnade enheter förefaller variationerna vara betydande såväl i avseende å reglering som praxis. Den striktare subordinations- och kommandostrukturen inom polis-, militär-, gräns-och sjöbevakningsförvaltningen kan utan vidare huvudregelmässigt anses omfatta också en retentionsrätt. Vad det däremot gäller de övriga statliga distriktsorganen kan det noteras att det inte finns ett enda reglerat fall där en överordnad distriktsbyrå eller distriktschef skulle ha getts en uttrycklig befogenhet att förbehålla sig avgörandet i ärende som ankommer på underdistrikt eller annan underordnad enhet. Med utgångspunkt i vad som tidigare framkommit om distriktschefens retentionsrätt kunde möjligen en retentionsrätt förekomma i följande fall;

| | |
|---|---|
| distriktschef vid arbetarskyddsbyrå | - filialbyrå |
| lotsfördelningschef | - lotsningsområde |
| tulldirektör vid distriktstullkammare | - tullkammare, tullstation, förtullningsbyrå |
| järnvägsdistriktschef | - trafikområde, banområde o.a. enheter |

En företagen förfrågan[1] rörande praxis ger dock inte helt och hållet belägg för förekomsten av ett dylikt förhållande. I t.ex. lednings-och tillsynsförhållandet mellan distriktstullkammare och tullkammare samt övriga underordnade enheter torde inte något retentionsförfarande ha kommit till användning. Även om man inom distriktstullkammare ställde sig tvivlande till möjligheten att ens göra bruk av ett dylikt förfarande uppfattades å andra sidan inte den förvaltningsrättsliga relationen mellan distriktstullkammaren och de underordnade distrikten och enheterna som särskilt klar.

Utgående från den företagna utredningen förefaller det som de överordnade distriktsbyråerna skulle kunna delas in i två grupper vad det gäller utövningen av retentionsrätt gentemot underdistrikt eller övriga underordnade enheter. Dessa är;

1) en grupp där **formellt retentionsförfarande inte vare sig används eller anses principiellt möjligt.** Detta gäller ifråga om relationerna mellan länsskatteverk och skattebyrå, bilbesiktningskontor och bilbesiktningsbyrå, lantmäterikontor och lantmäteribyrå, distriktstullkammare och tullkammare jämte övriga underordnade enheter samt arbetskraftsdistriktsbyrå och arbetskraftsbyrå. I dessa fall saknas uttryckliga stadganden som skulle ge den överordnade distriktsbyrån eller distriktschefen en retentionsrätt

2) en grupp där **formellt retentionsförfarande kunnat komma till användning sporadiskt.** Detta är fallet med relationerna mellan bl.a. postdistrikt och postområde, teledistrikt och teleområde jämte andra lokala enheter, forstdistrikt och revir samt väg-och vattenbyggnadsdistrikt och vägdistrikt. Också i dessa fall saknas stadganden i organisationsförfattningarna som skulle ge den överordnade distriktsbyrån eller distriktschefen en uttrycklig retentionsrätt. Då distriktschef i dessa fall förbehållit sig avgöranderätt ifråga om ärenden som ankommit på underdistrikt eller annan underordnad enhet torde detta således kunna härledas ur subordinationsförhållandet och den överordnade distriktschefens lednings-och tillsynsfunktioner.

En omständighet som bör beaktas är även att överordnad distriktsbyrå och underdistrikt jämte andra underordnade enheter ofta framstår som i högre grad integrerade

---

[1]. En telefonförfrågan riktad till några statliga distriktsorgan resulterade närmast i ett mönster av skiftande förhållande. Flera distriktschefer uttryckte osäkerhet om de formella förvaltningsrättsliga relationerna mellan överordnad distriktsbyrå och underdistrikt eller övriga underordnade enheter. Ett vanligt svar var att måttet av självständighet hos underordnade distrikt eller enheter varierade mycket beroende på vilket konkret ärende det gällde.

med varandra än vad fallet är med den centrala instansen och (den överordnade) distriktsförvaltningen. Denna omständighet beror till en del på den fysiska närheten mellan moderdistrikten och underdistrikten samt andra underordnade enheter. Denna närhet ger nämligen utrymme för en överskådlighet och en kontaktyta som den centrala instansen inte kan ha och som underlättar moderdistriktets ledning och tillsyn. Ett uttryck för denna relativt fastare integration mellan moderdistrikt och underdistrikt är också den omständigheten att det mellan dessa lokalinstanser ofta finns en praktisk funktionsfördelning som är ägnad att minska behovet av ett formellt retentionsförfarande. Medan underdistrikten och de övriga underordnade enheterna i regel handhar den materiella förvaltningsverksamhetens service-, fält-och verkställighetsfunktioner samt ombesörjer tekniska och praktiska betjäningar i förvaltningsområdets yttersta förgreningar finns beslutanderätten ifråga om t.ex. de mera vittbärande anställnings-, finans-och policybesluten inte sällan hos moderdistriktet.

Också vad det beträffar relationen mellan överordnade distriktsbyråer och underdistrikten jämte övriga underordnade enheter dominerar **de informella överföringarna** över de formella förfarandena ifråga om utövning av retentionsrätt. Underdistrikten torde också i oklara fall tämligen ofta och rentav gärna på eget initiativ förhöra sig om den överordnade distriktsbyråns ståndpunkt. Samtidigt kan förfrågningar och kontakter från den överordnade distriktsbyråns sida inom underdistrikten eller andra underdistrikt och andra underlydande enheter uppfattas som i högre grad ledande och anmodande än vad de formellt är. En systematisk jämförelse kunde därför förmodas leda till slutsatsen att underdistrikt och övriga underlydande enheter de facto uppfattar in casu-styrningen som mera framskjuten än vad fallet är med den överordnade distriktsbyrån. Å andra sidan torde det också finnas fog för uppfattningen att också underdistrikt och övriga underordnade enheter inte sällan utövar sina funktioner självständigt.

### 8.4. Distriktsbyråns klientala relationer

Det finns ett flertal stadganden som reglerar distriktsbyråernas relationer till olika yttre och lokala intressenter, organisationer, institutioner och administrativa organ. Dels ingår dylika stadganden i de författningar som reglerar de till distriktsbyråerna eller förvaltningsområdena anknutna kommissionerna, nämnderna och delegationerna. Dels finns det olika kontaktstadganden närmast i de organisationsförordningar och särskilt de arbetsordningar som gäller för de olika statliga distriktsorganen.

Enligt **Helena Painivaaras** undersökning om länsplaneringens och regionplaneringens **kontaktsystem** fanns det år 1975 97 till länsstyrelserna (exklusive länsstyrelsen i Landskapet Åland) anslutna s.k. **kontaktorgan.**[1] Ur den nedanstående sammanställningen framgår antalet kontaktorgan, i vilka olika samarbetsintressenter-och instanser hade representation;

| **Organisation** | **Antal kontaktorgan** |
|---|---|
| Regionplaneförbunden | 44 |
| Distriktsförvaltningsmyndigheterna | 50 |
| Centrala statliga myndigheter[2] | 6 |
| Kommuner | 54 |
| Kommunalförbund | 24 |
| Arbetsgivarorganisationer | 28 |
| Fria medborgarorganisationer | - |
| Oklassificerade organisationer som högskolor, forskningsinstitut, privata läroverk eller handelsinstitut | 29 |

Dessa uppgifter som pekar på ett mångförgrenat lokalt nätverk av representation och kommunikation stöds även av den iakttagelse centralförvaltningskommittén gjorde i sitt betänkande år 1978. I detta konstaterades nämligen att medborgarna vanligen kommer i kontakt med de centrala ämbetsverken **indirekt,** antingen genom förmedling av olika organisationer eller genom distrikts-och lokalförvaltningen.[3] Det kan också förmodas att en betydande del av de centrala ämbetsverkens kontaktytor med de lokala samhällena går just genom distriktsorganen.

---

[1]. Painivaara 1976, 53-125, bilaga 5. Med kontaktorgan avsågs sidoorgan som deltar i planeringsprocessen och som omfattade medlemmar även utanför länsstyrelsen. Inom de 97 kontaktorganen fanns sammanlagt 1206 medlemmar.

[2]. Till denna grupp hänfördes även landskapsförbunden, handelskamrarna, lantbrukscentralerna och distriktsskogsnämnder. Enligt undersökningen skulle de distriktsförvaltningsmyndigheter som arbetar inom jord-och skogsbruksförvaltningen, trafikförvaltningen eller handels-och industriförvaltningen särskilt samarbeta med samhällsplaneringen. Painivaara 1976, 101

[3]. I kom.bet. 1978:22. Band 2, 56-57 ingår en förteckning över de centrala ämbetsverkens kontaktorganisationen. Denna förteckning gäller de centrala ämbetsverken som en helhet och inte särskilt distriktsorganen. En mycket betydande del av de förtecknade kontaktorganisationerna är dock av lokal karaktär.

Beträffande de till distrikten anknutna kommissionerna, nämnderna och delegationerna kan en uppdelning göras i fyra olika typer av representation. Dessa är;[1]

1) de fall då representationen är av övervägande **politisk** art. Till delegationen för social-och hälsovård skall medlemmarna således utses "med opartiskt beaktande av i länet rådande olikartade samhälleliga åsiktsriktningar". Medlemmarna i länsungdomsnämnden skall företräda "olika inom länet rådande samhällsuppfattningar" och i länsidrottsnämnd "olika inom länet rådande samhällsåskådningar". De nyinrättade länsdelegationerna utses för sin del för en valperiod för riksdagen "så att länets politiska styrkeförhållanden blir beaktade och att båda språkgrupperna blir företrädda".

Ifråga om ett par övriga organ ställer bestämmelserna inte uttryckligen krav på representation av olika samhälleliga åskådningar även om dessa med avseende å utnämningspraxis kan följa ett mer eller mindre identiskt mönster. Så torde vara fallet med länskonstkommissionerna och delegationerna för folkhälsoarbetet.

2) de fall då representationern är av övervägande **kommunal** art. Också dessa torde i praktiken innebära en politisk representation trots att den kommunala delaktigheten tagits som utgångspunkt. Planeringskommissionen för jordens disposition i samband med lantbruksbyrå består bl.a. av personer som är utsedda av vederbörande kommuns fullmäktige. Länsskattenämnderna utses på förslag av kommunernas centralorganisationer medan delegationenen för polisdistrikt sammansätts av bl.a. "av kommunen eller kommunernas fullmäktige valda medlemmar".

3) de fall då representationen är av övervägande **facklig** art. Vid sammansättningen av arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsnämnd skall beaktas "de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna inom området samt eventuella inrättningar och organisationer med sakkännedom". I praktiken torde flertalet medlemmar i dessa arbetarskyddsnämnder från första början ha bestått av representanter för de lokala arbetsgivar-och tagarorganisationerna.

Den rådgivande delegationen för arbetskraftsdistrikt skall ha en ordförande som inte kan anses företräda "någondera arbetsmarknadspartens eller kommuns intresse".

---

[1]. I en färsk undersökning om länsstyrelsens sidoorgan har en indelning gjorts i förhandlande (politiska), koordinerande (tjänstemannaorgan), beslutande (länsungdomsnämnd, länsidrottsnämnd, länskonstkommission) organ och mellanstadieorgan (länets elevintagningsnämnd och planeringsnämnden för mellanstadiereformen). Pekola-Pikkala-Ståhlberg 1989

De övriga medlemmarna skall däremot väljas så att de företräder bl.a. områdets arbetsgivare och arbetstagare. Likaså skall medlemmarna i den rådgivande delegationen för den regionala yrkesvägledningsverksamheten väljas så att den företräder bl.a. arbetsgivarna och arbetstagarna. Detsamma gäller även för medlemmarna i arbetskraftskommission som utnämns på förslag av "de lokalt mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna".

4) de fall då representationen är av **administrativt samlande** art med tanke på de lokala administrativa organisationerna. De nyligen indragna konsultativa kommissionerna för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna utgjorde något av ett typexempel på en dylik representation. Förutom landshövdingen skulle i dessa ingå cheferna för byggnadsdistrikt, väg-och vattenbyggnadsdistrikt, lantmäterikontor och lantbruksbyrå. Det var dessutom möjligt att kalla även annan statlig myndighet och företrädare för kommunalförvaltningen, lantbruks-eller hushållningssällskap, handelskammare m.fl. I delegationen för ordnings-och säkerhetsärenden i länet skall ingå företrädare för olika medborgarkretsar, polisförvaltningen, brandväsendet, befolkningsskyddet, hälsovården, försvarsväsendet, den frivilliga räddningstjänsten och i gränslänen även företrädare för gränsbevakningsväsendet.

Medlemmarna i elevintagningsnämnd i länet skall företräda områdets yrkesläroanstalter, gymnasier, grundskolor, arbetskraftsmyndigheter och kommuner. På motsvarande sätt skall fiskeridistrikts delegation har representanter för ägare av fiskevatten, yrkesfiskarna, fritidsfiskarna, rådgivningsorganisationerna inom fiskerihushållningen, fiskodlingen, fiskhandeln eller fiskindustrin och staten.

Utöver "sammansättningsstadganden" av denna typ finns ytterligare en rad stadganden som gäller distrikt, distriktsbyrå eller distriktschef och som föreskriver upprätthållandet av kontakt med olika lokala intressenter. Dessa kan med avseende på kontaktobjektet grupperas i fyra kategorier;

1) **Lokala administrativa institutioner.** Till dessa hör uttryckligen kommuner, skolor och undervisningsanstalter, inrättningar, medicinalmyndigheter, kommunalförbund, länsförvaltningen, arbetskraftsförvaltningen, statens arbetsämbetsverk, centrala ämbetsverk, domstolar, affärsverk m.fl.

2) **Lokala organisationer.** De organisationer som nämnts är samfund, sammanslutningar samt organ och organisationer för samverkan på arbetsplatsen.

3) **Lokala företag, ekonomiska inrättningar och näringslivsintressenter.** Som exempel på dylika omnämnda kontakter kan anges företag och industri, representanter näringslivet, penninginrättning, handelskammare, sakkunniga inom näringslivet och ekonomiska organisationer.

4) **Lokala offentliga betjäningar, organisationer för kollektiv försörjning o.a.d.** Denna grupp kan konkret innebära någon av instanserna eller intressena inom de tre tidigare övriga grupperna, men skillnaden är att kontakten angivits indirekt t.ex. i formen av en sektorrelation. Hit hör yttre kontakter, hälsovård, allmän förvaltning, televerksamheten, regionplaneringen, energiförsörjning, bränsleunderhållet, folkförsörjningen, arbetskraften, transport och motorfordonsunderhåll samt mellaninstansförvaltningen.

## 9. Är de statliga distriktsorganen enbart de centrala instansernas lokala avdelningar eller särskilda myndigheter?

### 9.1. Allmänt

I detta avsnitt skall en sammanfattande översikt göras av frågan huruvida de statliga distriktsorganen är att uppfatta som enbart de centrala instansernas utlokaliserade avdelningar eller som särskilda myndigheter för sig? Frågan kan också formuleras att gälla huruvida det finns någon skillnad mellan de statliga distriktsorganen och avdelningarna inom de centrala ämbetsverken och ministerna ifråga om den förvaltningsorganisatoriska ställningen?

För att besvara dessa frågor är det till en början nödvändigt att ge begreppet "myndighet" vissa konturer. Det förefaller råda en bred överensstämmelse om att en statlig myndighet kännetecknas av följande drag;

- myndighetsorganen ingår i och bildar statens förvaltningsorganisation. Myndighetsorganen är av bestående karaktär (till åtskillnad från helt tillfälliga organ)[1]

- myndighetsorganen utövar offentlig myndighet[2] d.v.s. de fattar som företrädare för det allmänna intresset bindande beslut med rättsverkningar som antingen är riktade

---

[1]. Ståhlberg 1913, 42-47, Merikoski 1962, 135, Rytkölä 1978, 1, Uotila m.fl. 1983, 22, Mäenpää 1984, 2

[2]. Hermanson 1898, 28-31, Ståhlberg 1913, 42, Merikoski 1962, rytkölä 1978, 1, Mäenpää 1984, 2

inåt mot den egna organisationen (t.ex. ifråga om disciplinär makt) eller utåt mot enskilda medborgare

- myndighetsorganen kan vara ämbetsverk sammansatta av två eller flera tjänstemän (kollektivmyndighet) eller bestå av endast en tjänsteman[1]

- myndighetsorganen kan vara såväl centrala som lokala. I förvaltningskommentarerna har de statliga distriktsorganen också vanligen betecknats som myndigheter[2]

Det har ofta gjorts en åtskillnad mellan "myndighet" (viranomainen) och "ämbetsverk" (virasto) ur förvaltningsrättslig synpunkt. Enligt denna distinktion skulle uttrycket ämbetsverk syfta mer på arbetsplatsen eller arbetskollektivet än vad fallet är med myndighet. Ett ämbetsverk behöver nödvändigtvis inte befinna sig i en enda punkt, utan avdelningar, byråer och eventuella andra enheter kan förläggas till olika verksamhetsställen och ändå höra till ett och samma ämbetsverk.[3] Denna syn skulle sålunda leda fram till slutsatsen att ett utlokaliserat verk som en distriktsbyrå inte automatiskt skulle vara en särskild myndighet bara för att den har en egen organisation, byrå eller verksamhetspunkt. Å andra sidan finns det också vissa exempel på att statliga distriktsorgan i författningarna betecknats som just myndigheter. Så är fallet med F om tillsyn över arbetarskyddet (954/1973) 2.1 §, enligt vilken med "arbetarskyddsmyndighet" förutom arbetarskyddsstyrelsen avses bl.a. även "arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyrå". Som det framkommit har också förvaltningskommentarerna tenderat uppfatta de statliga distriktsorganen som särskilda myndigheter (även om det påpekats att dessa i vissa falll kunnat ha en mindre självständig ställning).

**Olli Mäenpää** har i en kommentar till kompetensförhållandena mellan de centrala ämbetsverken och dessas distriktsförvaltning pekat på en dubbelhet i organisationen. Enligt denna är de centrala ämbetsverken som central instans och dessas distriktsorgan nämligen inte helt och hållet samma organ medan en distriktsorganisation inte heller är någon särskild myndighet eftersom den tillhör det centrala ämbetsverket i begreppets egentliga betydelse. Som grund för denna dubbelhet har pekats dels på

---

1. Merikoski har anmärkt att också enmansmyndigheter i sin verksamhet kan vara i behov av hjälppersonal, utan att förlora sin monokratiska karaktär. Merikoski 1962, 135-136, Rytkölä 1978, 1, Uotila m.fl. 1983, 22-23, Mäenpää 1984, 2

2. Ståhlberg 1913, 78-109, Niemivuo 1979, 83-88

3. Se t.ex. Merikoski 1963, 135-137, Rytkölä 1978, 1, Uotila m.fl. 1983, 23

den omständigheten att en egen kompetens kunnat anförtros distriktsorganen och dels på den omständigheten att kompetensgränsen mellan de centrala ämbetsverken och dessas distriktsförvaltning framför allt genom retentions-och underställningsbestämmelserna ordnats formellt elastisk.[1]

**Allan Rosas** har igen uppmärksammat frågan om vad som egentligen avses med en "myndighet" och pekat på svårigheten att fastställa huruvida statsrådet och dess ministerier skall uppfattas som en och samma myndighet eller som flera separata myndigheter. Parallellfall till detta exempel utgörs även av de olika organen inom en högskola som styrelse, förvaltningsämbete, fakultetsråd o.a. samt just de centrala ämbetsverkens centrala och lokala organ. I dylika fall kan det dock vara skäl att utgå från att underlydande organ åtnjuter en långt gående självständighet. Medan ett centralt ämbetsverk med sina avdelningar kan uppfattas som en och samma myndighet skulle däremot organen inom distriktsförvaltningen ur det organisatoriska myndighetsbegreppets synpunkt vara särskilda myndigheter.[2]

### 9.2. Jämförelse mellan ställningen hos distriktsbyrå och avdelning vid ministerium eller centralt ämbetsverk

De statliga distriktsorganen skiljer sig från varandra i en rad olika avseenden. Medan de flesta t.ex. underlyder eller ingår i något centralt ämbetsverk underlyder eller tillhör en del ministerier. En anmärkningsvärd särställning intas dessutom av länsstyrelsen trots att också detta distriktsorgan underlyder ett ministerium.

Traditionellt och så gott som genomgående har länsstyrelsen (guvernören, landshövdingen) i lagstiftning och förvaltningskommentarer framställts som en särskild myndighet för sig. Länsstyrelsens förvaltningsorganisatoriska ställning gentemot inrikesministeriet bör också närmast likställas med den ställning de centrala ämbetsverken intar gentemot sina överordnade ministerier. Denna ställning kan inte heller sägas ha blivit rubbad till följd av att länsstyrelsen sedan början av 1970-talet i vissa avseenden samtidigt fungerar som distriktsorganisation för centrala ämbetsverk som skolstyrelsen, yrkesutbildningsstyrelsen, socialstyrelsen, medicinalstyrelsen och näringsstyrelsen samt för ett annat ministerium som jord-och skogsbruksministeriet.

---

1. Mäenpää 1979 II, 281-286, 322

2. Rosas 1984, 27, 68

Däremot har subordinationsförhållandena med denna uppsättning av formaliserade relationer åt olika håll nog blivit mer komplex.

Vad det beträffar övriga statliga distriktsorgan kan det framhållas att dessa uppvisar en påtaglig oenhetlighet också sinsemellan. Förenade drag saknas å andra sidan inte heller och det kan noteras att det t.ex. inte råder några större faktiska formskillnader mellan de statliga distriktsorgan som är underställda centralt ämbetsverk och de som underlyder ministerium. I den följande sammanställningen sammanfattas ett antal sammanhållande drag hos de olika distriktsbyråerna. Därtill jämförs dessa med de motsvarande utmärkande dragen hos avdelningar inom centrala ämbetsverk och ministerier;

Statusskillnader mellan distriktsbyråerna och avdelningarna inom centrala ämbetsverks och ministeriers centrala instanser

| **Formdrag** | **Distriktsbyrå** | **Avdelning** |
|---|---|---|
| Fysiskt samband med den centrala instansen | Åtskillnad genomgående | Sambandet konsekvent |
| Egna organisations-författningar | 7 fall | Inga |
| Egna arbetsordningar | 33 fall | Inga |
| Anges som "verk" el.d. | 39 fall | Nej |
| Föreskriven kollegial handläggning | 2 fall | Nej |
| Övrig föreskriven kollektiv handläggning | 8 fall | Antalet fall okänt, dock synbarligen inga eller få |
| Överordnad chefs retentionsrätt/ministerium | Förekommer endast i specialreglerade fall (F) | Genomgående, men med undantag för beslut fattade på basen av lag |
| Överordnad chefs retentionsrätt/centralt ämbetsverk | Genomgående, men med undför beslut fattade på basen av lag. Används dock endast i undantagsfall | Genomgående, men med undantag för beslut fattade på basen av lag |

| Myndighet i HandlOffL:s betydelse | Ja | Nej |
|---|---|---|
| Enhet, i vars namn beslut fattas | Beslut fattas av tjänsteman inom distriktsförvaltningen eller i distriktschefens eller distriktsbyråns namn | Beslut fattas såväl i avdelningens som den centrala stansens namn |
| Ändringssökande | Beslut fattat av tjänsteman inom den statliga distriktsförvaltningen eller av distriktsbyrå överklagas hos den den centrala överordnade instansen, allmän domstol, specialdomstol eller förvaltningsdomstol | Beslut fattat inom centralt ämbetsverks eller ministeriums avdelning överklagas hos HFD (och alltså inte hos det centrala ämverket självt) |

Denna jämförelse visar att en jämförelsevis stark tendens gör sig gällande som har innebörden av en **systematisk statusskillnad** mellan distriktsbyrå och avdelning inom centralt ämbetsverk eller ministerium. Det dominerande draget i denna jämförelse är som det framkommit en genomgående **större självständighet hos distriktsbyrån**. Det förefaller därför också motiverat att med hänsyn till att förekommande oenhetligheter och avvikelser kan skapa enskilda undantag principiellt uppfatta de statliga distriktsorganen som myndigheter för sig och till åtskillnad från deras centrala instanser.

De centrala ämbetsverken har en principiell möjlighet att utöva en retentionsrätt visavi de underordnade distriktsorganen på basen av stadgandena i sina organisationsförordningar. I detta avseende skiljer de sig de centrala ämbetsverken från de ministerier som har underlydande distriktsorgan. I de specialreglerade fallen d.v.s. då det i särskilda fall finns uttryckliga bemyndiganden kan däremot såväl de centrala ämbetsverken som ministerierna använda sig av retentionsrätten (också i dessa fall är användningen dock begränsad). Länsstyrelsen skiljer sig däremot i detta avseende klart från de övriga statliga distriktsorganen eftersom någon central instans - varken ministerium eller centralt ämbetsverk - normalt inte har möjlighet att i enskilda fall ingripa i dess beslutsfattande och verksamhet. Ur principiell synpunkt är detta en väsentlig skillnad eftersom länsstyrelsens ställning på denna punkt kan jämställas med relativt självständigt verkande myndigheter som ministerier och centrala ämbetsverk samtidigt som de statliga distriktsorganen ur samma synpunkt ter sig som ett slags lokala extensioner av sina respektive centrala organisationer. I sista hand eller

i en tänkt juridisk konfrontationssituation framstår denna skillnad därför som fundamental.

Två omständigheter motverkar emellertid det fundamentala draget i denna skillnad. Dels är det av betydelse att tjänstemännen inom den statliga distriktsförvaltningen eller vid distriktsbyrån baserar en inte obetydlig del av sin förvaltningsverksamhet och sitt beslutsfattande på stadganden i lag. I normala fall och i avsaknad av i lag stadgade uttryckliga fullmakter kan chefsämbetsmännen inom ministerier och centrala ämbetsverk därför inte utnyttja en retentionsrätt visavi dylika beslut. Då tjänstemännen inom den statliga distriktsförvaltningen avgör ett visst mått av ärenden på basen av stadganden i lag är denna synpunkt inte oviktig. Dels bör det även observeras att användningen av retentionsrättsförfarandet inom finländsk administration närmast är att karaktärisera som ett marginalfenomen i totalvolymen av förvaltningsbeslut som fattas. Snarare än att detta förfarande skulle användas allmänt eller ens någorlunda frekvent förefaller det vara fråga om en procedur som tillämpas med urskiljning och som har något undantagsmässigt över sig. Det kan även förmodas att retentionsrätten oftast tillämpas ifråga om relationen mellan distriktsledningen-underlydande tjänsteman. Däremot är det antagligen mindre vanligt att rententionsrätten skulle tillämpas ifråga om relationen mellan ministerium-distriktsorgan och centralt ämbetsverk-distriktsorgan. Även om retentionsrätten ur principiell synpunkt är divergensskapande-och upprätthållande behöver dess betydelse i den faktiska förvaltningsverksamheten inte vara särskilt markerad. Ur praxissynpunkt ter sig därför inte heller de statliga distriktsorganens mått av självständighet gentemot sina överordnade ministerier och centrala ämbetsverk som helt ringa.

### 9.3. Konklusion

Frågan har ställts om inte de statliga distriktsorganen skulle vara att uppfatta som i första hand redskap för de centrala instanserna? Denna översikt har dock inte gett mycket stöd för en dylik uppfattning. Tvärtom tyder den på att distriktsorganen samtidigt som de är föremål för en överhetlig subordination också har en **jämförelsevis självständig lokal existens** och att de är mottagliga för de varierande ortliga samhällsförhållandena. Genom serien av olika till distriktsorganen anknutna kommissioner, nämnder och delegationer liksom distriktsorganens omfattande klientala kontaktnät bör dessa anses ha en **betydande lokal responsivitet i förhållande till ortliga institutioner och intressenter.** Undersökningen förefaller således ge vid handen att distriktsorganens administrativa verksamhet samtidigt är en funktion av dels centralt utvecklade förvaltningspolicier och dels av ett rent lokalt utfall.

Även om distriktsorganen är ostridiga objekt för de centrala instansernas ledning och tillsyn är detta dock inget unikt för just dessa. Och också om det finns stora skillnader i arten och omfånget av denna ledning och tillsyn förefaller det vara motiverat att betrakta de olika distriktsorganen som **i princip jämförelsevis självständigt handlande organisationer.** I likhet med med övriga myndigheter bildar dessa nämligen slutna och fixerade organisationer som på samma sätt som övriga typer av myndigheter är föremål för överhetlig påverkan. I likhet med övriga myndighetsorganisationer har distriktsorganen också en relativ självständighet och formulerar inom sig en bestämd förvaltningspolicy inom de ramar författningarna uppställer. Grunderna för denna relativa självständighet är framför allt;

- distriktsbyråernas, distriktschefernas och de övriga distriktstjänstemännens i författningarna reglerade funktioner, befogenheter och åligganden. Särskilt i de fall tjänstemännen inom den statliga distriktsförvaltningen eller inom distriktsbyrån som sådan baserar sin myndighetsutövning på stadganden i lag finns det en klar grund för ett självständigt beslutsfattande visavi ministerier och centrala ämbetsverk. De överordnade centralinstanserna har visserligen förutom de särskilt reglerade fallen principiella möjligheter att på olika sätt och med stöd av olika procedurer utöva en dirigerande inverkan, men direkta och enskilda konkreta ingripanden torde närmast utgöra undantag och sakna systematisk karaktär

- distriktschefernas och mer allmänt distriktsledningens starkt underbyggda ställning liksom de i en del fall föreskrivna kollegiala och kollektiva beslutsformerna. Dessa bör anses vara ägnade att främja distriktsorganens självständiga handlande och förmögenhet att hantera samhällssammanhangen lokalt

- distriktsorganen har genomgående egna samhälleliga kontaktnät som genererar ett lokal förvaltningsutfall och som skapar en ortlig bindning

Det kan dock förmodas att **sektorsocialisationen hos distriktsbyråns tjänstemän** är den kanske viktigaste enskilda faktorn i den konkreta sammansvetsningen av centralinstansens och distriktsorganens verksamhet. Utformningen av distriktsorganens verksamhet påverkas därför antagligen i avgörande grad av det ifrågavarande verkets särskilda administrationskultur och sätt att definiera problem och lösningar. Då de ledande tjänstemännen inom såväl centralinstansen som distriktsorganen kan anknyta till en gemensam sektorsocialisation och kunskaps-eller medvetandemässig referensram behöver betydelsen hos de förvaltningsorganisatoriska kompetensförhållandena heller inte ställas på sin spets annat än i undantagsfall.

## 10. Länsstyrelsen som lokal samordningsmyndighet

### 10.1. Allmänt

I de förvaltningshistoriska framställningarna och de förvaltningsrättsliga kommentarerna har det ofta hävdats att att all statlig civil lokalförvaltning ursprungligen ankommit på landshövdingen/länsstyrelsen och att olika specialförvaltningsuppgifter efterhand och särskilt under senare delen av 1800-talet avskiljts och anförtrotts särskilda fristående statliga distriktsorgan. Det föreligger emellertid skäl att nyansera denna beskrivning. Mot den kan främst två invändningar riktas. Dels fanns det som det tidigare framkommit redan i medlet av 1600-talet vissa statliga distriktsorgan/-tjänstemän där det huvudsakliga subordinationsförhållandet gick till någon central instans samtidigt som landshövdingens ställning av överordnad instans på sin höjd var endast partiell eller oklar. Dels **ökade guvernörernas/länsstyrelsens överinseendefunktioner över övriga statliga distriktsorgan de facto först från och med 1870-talet istället för som det ofta påståtts börja avta**. Orsaken till att överinseendefunktionerna ökade kraftigt under 1870-talet var att guvernören/länsstyrelsen då ålades en rad nya överinseendeuppgifter ifråga om nyinrättade typer av statliga distriktsorgan. Detta framgår av den följande sammanställningen som innehåller uppgifter om hur många typer av statliga distriktsorgan guvernören/landshövdingen/länsstyrelsen vid olika tidpunkter haft överinseende över;

| År | Distriktsorgan underkastade överinseende (antal typer) | Totalantalet distriktsorgan (antal typer, exklusive guvernör/landshövding/ länsstyrelse) | Andel (%) |
|---|---|---|---|
| 1650 | 2 | 4 | 50 |
| 1750 | 6 | 9 | 66 |
| 1800 | 5 | 8 | 63 |
| 1840 | 6 | 9 | 66 |
| 1870 | 12 | 16 | 75 |
| 1890 | 13 | 18 | 72 |
| 1910 | 13 | 20 | 65 |
| 1920 | 10 | 24 | 42 |
| 1930 | 11 | 33 | 33 |
| 1940 | 7 | 37 | 19 |
| 1950 | 7 | 40 | 18 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1960 | 7 | 45 | 16 |
| 1965 | 7 | 44 | 16 |
| 1970 | 6 | 39 | 15 |
| 1975 | 3 | 38 | 8 |
| 1980 | 3 | 38 | 8 |
| 1985 | 3 | 40 | 8 |

Sifferuppgifterna i sammanställningen ger vid handen att landshövdingen/-guvernören/länsstyrelsen under den drygt tvåhundra år långa perioden 1650-1870 hade överinseende över 50-60 % av typerna av övriga statliga distriktsorgan. Från och med 1870-talet fram till och med sekelskiftet översteg denna andel klart 70 %, men har under Finlands självständighetstid fallit fortsättningsvis för att under det sista decenniet understiga en tiondedel.

I ett dylikt långt tidssvep som täcker fyra sekler är det uppenbart att den term "överinseende" som här använts inte kan ha en alldeles identisk innebörd under samtliga historiska skeden, utan att dess konkreta implikationer åtminstone i någon mån varierat. Landshövdingens/guvernörens/länsstyrelsens överinseendefunktioner över övriga statliga distriktsorgan kan dock tämligen okomplicerat rekonstrueras över tiden på basen av de klara stadganden som ingår i 1894 års guvernörsinstruktion samt länsstyrelseförordningarna åren 1937 och 1955 och 1987 års LänsstL. För tiden före år 1894 saknas denna typ av stadganden, men det är ändå möjligt att teckna en bild av det motsvarande förhållandet.

Även om postverket var utarrenderat under åren 1636-77 förefaller landshövdingarna ha utövat ett inflytande över postkontoren fram till år 1683 då detta avtog eller upphörde. Gentemot tulltjänstemännen utövade landshövdingarna en finanstillsyn under en kortare period åren 1624-35 som sammanföll med perioden 1623-35 då tullarna var utarrenderade. Denna tillsyn bortföll dock år 1635. Vid slutet av 1600-talet ägde landshövdingarna åtminstone ingen formell uppsikt över vissa befattningshavare. Dessa utgjordes av bergskollegiets tjänstemän, bergmästare och geschworner samt posttjänstemän, tulltjänstemän och lotsar som underlydde sina respektive centrala myndigheter. Enligt **Olof Sörndal** skulle dock ingripanden från landshövdingarnas sida mot posttjänstemän och sjötullsväsendet ha förekommit under 1600-talet.[1]

---

[1]. Sörndal 1937, 287

Landshövdingarna hade å andra sidan ett klart överinseende över provinslantmätarna och senare under 1700-talet också över justerarna, provisialschäfrarna och provinsialläkarna (även om dessas subordination under sina respektive centrala instanser var framträdande). Detta förhållande rådde i stort sett fram till 1800-talets mitt, fastän landshövdingarnas inflytande över provinsialläkarna började avta då inrättningen utbyggdes i stor skala. Då en rad nya typer av statliga distriktsorgan inrättades under 1800-talet kom detta emellertid som nämnt att ge guvernören/länsstyrelsen nya överinseendefunktioner eftersom flera av dessa nya distriktsorgan fick någon form av anknytning till länsförvaltningen. Det närmare förhållandet i detta avseende framgår av 36 § i 1894 års guvernörsinstruktion.[1] Enligt detta stadgande hade guvernören överinseendet över följande statliga distriktsorgan;

| **Guvernören omedelbart underlydande distriktsorgan** | **Guvernören hörsamhet skyldiga distriktsorgan** |
|---|---|
| - kronofogdar, kronolänsmän och polisbetjänte på landet | - poliskamrar (1816-) |
| - häradsskrivare | - länsbyggnadskontor (1848-) |
| | - lantmäteriet och justeringsverket |
| | - forsttjänstemän (1842-, 1859-) |
| | - distriktsingenjörer vid väg-och vattenbyggnadsverket (1860-) |
| | - länsagronomer (1863-) |
| | - lantbruksingenjörer (1885-) |
| | - i allmän tjänst varande läkare och djurläkare (1868-) |

1. Stadgandet lyder: "Guvernören underlyda omedelbar äfven övrige till Landstaten hörande tjenstemän och betjente: kronofogdar, häradsskrifvare, magasinförvaltare, kronolänsmän och polisbetjente på landet. Derjemte äro Magistrater och Ordningsrätter, Poliskamrar, tjenstemän vid uppbådsnämnder, länebyggnadskontor, landtmäteriet och justeringsverket, forsttjenstemän, boställsinspektörer, distriktsingenjörer, läneagronomer och lantbruksingenjörer, i allmän tjenst varande läkare och djurläkare, föreståndare och tjenstemän vid allmänna anstalter för fångvård och sjukvård samt fattigvård, kontrollörer för brännvinstillverkning och försäljning samt för tillverkning af maltdrycker, hamnmästare och brandchefer, äfvesom öfriga inom länet för den allmänna hushållningen, ordningen och polistillsynen och för kronouppbörden tillsatte myndigheter och personer, i enlighet med hvad författningar och särskilda reglementen närmare utstaka, Guvernören hörsamhet skyldige".

År 1937 då en länsstyrelseförordning utfärdades inträffade flera modifieringar. Sålunda avskaffades helt och hållet begreppet "hörsamhet skyldige" och ersattes med begreppet "underordnade" samtidigt som begreppet "omedelbart underlydande" fick formen "under länsstyrelsen lyda". Poliskamrarna omdefinierades såsom varande underlydande (istället för som tidigare hörsamhet skyldiga) medan länsbyggnadskontoren, forsttjänstemännen och länsagronomerna föll bort ur förteckningen. Det reviderade överinseendet kom på basen av 1937 års LänsstF 5 §[1] att innebära följande för de statliga distriktsorganens vidkommande;

| **Under länsstyrelsen lyda** | **Länsstyrelsen underordnade** |
|---|---|
| - kronofogdar | - länslantmäterikontor |
| - häradsskrivare | - distriktsingenjörer vid väg-och vatten byggnadsverket |
| - länsmän, biträdande länsmän och poliskonstaplar på landet | - lantbruksingenjörer |
| - städernas polisinrättningar | - justerare |
| | - statsanställda läkare och djurläkare |

År 1955 förnyades länsstyrelseförordningen varvid förteckningen över underordnade distriktsorgan utökades med två. Länsarkitekterna som före utfärdandet av 1937 års LänsstF beskrivits som hörsamhet skyldiga infördes nu på nytt som underordnade- efter att inte ha haft någon dylik ställning under perioden 1937-54. Också distriktsinspektörerna för socialvården som inrättats redan år 1902 under benämningen fattigvårdsinspektörer definierades nu ett halvt sekel senare som underordnade. I övrigt innehöll förteckningen förändringen att kronofogdarna i underlydandekategorin

---

[1]. Stadgandet lyder: "Under länsstyrelsen lyda: kronofogdar, häradsskrivare, länsmän, biträdande länsmän och poliskonstaplar på landet samt städernas polisinrättningar.

Länsstyrelsen underordnade äro, såvitt i lagar eller förordningar eller ock i särskilda instruktioner eller reglementen bestämmes, självstyrelsesamhällen och deras myndigheter, länslantmäterikontor, distriktsingenjörer, lantbruksingenjörer, justerare, statsanställda läkare och djurläkare, för fång-, sjuk-och fattigvård inrättade stats- och andra allmänna anstalters föreståndare, samt övriga inom länet för den allmänna hushållningen, trafiken, stadsplan, allmänna ordningen och säkerheten samt för statsbeskattning och skatteuppbörd tillsatta myndigheter i länet".

bortfallit eftersom tjänsterna indragits år 1944. Den nya förteckningen i 1955 års LänsstF 5 §[1] reglerade överinseendefunktionerna på följande sätt;

| Under länsstyrelsen lyda | Länsstyrelsen underordnade |
|---|---|
| - häradsskrivare | - länslantmäteriingenjör |
| - länsmän och biträdande länsmän samt under dem lydande befattningar | - länsarkitekt |
| | - distriktsingenjörer vid väg-och vatten-byggnadsverket |
| - städernas polisinrättningar | - lantbruksingenjörer |
| | - distriktsinspektörer för socialvården |
| | - justerare |
| | - statsanställda läkare och djurläkare |

Till följd av en förordningsförändring år 1973 kom denna förteckning att reduceras avsevärt då endast häradsskrivarna, länsmännen och städernas polisinrättningar angavs som underställda (istället för som tidigare underlydande). Termen underordnade bortföll däremot helt och hållet.[2] Ändringen avspeglade delvis det nya förhållandet att distriktsinspektörerna för socialvården och de statsanställda läkarna och djurläkarna integrerats med länsstyrelsen då dess social-och hälsovårdsavdelning tillkom år 1971. Länslantmäteriingenjören, länsarkitekten, distriktsingenjören vid väg-och vatten-byggnadsverket, lantbruksingenjören och justeraren hade dock helt fallit bort från förteckningen, vilket måhända avspeglade ett redan länge existerande de facto-tillstånd.

---

[1]. Stadgandet lyder: "Under länsstyrelsen lyda: häradsskrivare, länsmän och biträdande länsmän samt under dem lydande befattningshavare, städernas polisinrättningar, jaktpoliser, fångförare och, i den mån därom är särskilt stadgat, rörliga polisens länsavdelning.

Länsstyrelsen underordnade äro, såvitt i lagar eller förordningar stadgas eller ock i särskilda instruktioner eller reglementen bestämmes, självstyrelsesamfund och deras myndigheter, länslantmäteriingenjör, länsarkitekt, distriktsingenjörer, lantbruksingenjörer, distriktsinspektörer för socialvården, justerare, statsanställda läkare och djurläkare, för fång-, sjuk-och socialvård inrättade stats-och andra allmänna anstalters föreståndare, så ock övriga för den allmänna hushållningen, trafiken, stadsplaneringen, samt allmänna ordningen och säkerheten tillsatta myndigheter i länet".

[2]. Det nya stadgandet i 1955 års LänsstF 5 § (132/1973) lyder: "Underställda länsstyrelsen äro häradsskrivarna, länsmännen och städernas polisinrättningar samt de andra myndigheter och inrättningar, om vilka så är stadgat".

Enligt 1987 års LänsstL skall länsstyrelsen övervaka verksamheten vid de myndigheter som lyder under den och verksamheten vid de andra myndigheter som länsstyrelsen har tillsyn över (4 §). Medan ändringen år 1973 i 1955 års LänsstF avskaffade begreppet "underordnade" och nöjde sig med begreppet "underställda" har 1987 års LänsstL infört såväl begreppet "myndigheter som lyder under" (länsstyrelsen) och "myndigheter som länsstyrelsen har tillsyn över". Dessutom stadgas att länsstyrelsen "leder och övervakar" vissa "myndigheter och verksamhetsenheter" (4 §). Dessa är registerbyråerna, länsmännen och polisinrättningarna, undervisnings-och kulturförvaltningens verksamhetsenheter, social-och hälsovårdens verksamhetsenheter samt i enlighet med särskilda stadganden även andra myndigheter och inrättningar. Länsstyrelsens ledningsfunktion har sålunda på nytt något markerats i normeringen.

Som det framgått hade guvernören/landshövdingen under 1800-talet och fram till 1970-talet ett överinseende också över vissa av de statliga distriktsorgan som inte intog en "omedelbart underlydande" ställning. Också den statliga skatteförvaltning som inrättades år 1942 hade till en början en anknytning till landshövdingen då skatteinspektörerna kunde uppträda som föredragande i länsstyrelsen. Länsbyggnadskontoren råkade år 1954 i ett närmare beroende av länsstyrelsen och detsamma blev fallet även med socialvårdsinspektörerna år 1955. Under 1940-och 1950-talen yttrade sig således en faktisk tendens att stärka länsstyrelsens ställning i förhållande till övriga statliga distriktsorgan. Denna tendens bröts dock redan i slutet av 1950-talet då de grundandes särskilda länsskattebyråer och blev inte heller i övrigt särskilt intensiv. Den integration av tidigare fristående distriktsorgan som ägde rum i början av 1970-talet kom dock för sin del att representera en ny tendens att stärka länsstyrelsens ställning.

Från och med 1960-talets mitt har det inrättats ett tiotal nya typer av statliga distriktsorgan samtidigt som ett motsvarande antal avvecklats. Som huvudorsak till denna avveckling framstår dock förhållandet att de berörda distriktsorganen omformats och sammansmält med andra eller nyorganiserade organ - och inte att verksamheten som sådan nedlagts.

Dessa omformningar ägde nästan samtliga rum under förra hälften av 1970-talet enligt följande;

1) till länsstyrelsen i form av nyinrättade avdelningar
- folkskoleinspektionsdistrikten år 1970
- biblioteksinspektionsdistrikten år 1970
- länsläkardistrikten år 1971
- distriktsdjurläkarna år 1971
- socialvårdens inspektionsdistrikt år 1971

2) till lantbruksbyråerna
- kolonisationsdistrikten år 1971

3) till vattenbyråerna
- lantbruksingenjörsdistrikten år 1971

4) till arbetskraftsdistriktsbyråerna
- yrkesvägledningsdistrikten år 1973

5) till Tekniska kontrollcentralens besiktningsdistrikts distriktsbyråer
- besiktningsdistrikten för tryckkärl år 1975

6) till länsskatteverken
- omsättningsskattebyråerna år 1989

Särskilt integrationen av de nämnda distriktorganen i länsstyrelsen fick till följd en minskning i antalet typer av distriktsorgan. Som helhet kännetecknades perioden efter år 1970 av en klar administrativ strävan att göra distriktsförvaltningen mer enhetlig och hanterlig. De två huvudsakliga formerna för detta var dels integreringen av vissa distriktsorgan i framför allt länsstyrelsen, men också i en del övriga statliga distriktsorgan. Dels innebar den andra formen inrättandet av nya underdistrikt under de befintliga distriktsorganen. Samtidigt uppträdde emellertid också vissa fenomen som medförde att länsstyrelsens inflytande i förhållande till en del andra statliga distriktsorgan avtog. De länsskattebyråer och skattebyråer som inrättades år 1959 innebar en organisationsmodell löskopplad från länsstyrelsen. Bilbesiktningsdistrikten underordnades igen de år 1968 grundande bilbesiktningskontoren och bilregistercentralen. Regleringen av arbetskraftsförvaltningen resulterade år 1973 likaså i en från länsstyrelsen fristående distriktsorganisation. Det är också tydligt att distriktsbyggnadsbyråerna i början av 1970-talet löskopplades från länsstyrelsens formella överinseende.

## 10.2. Länsstyrelsen som länets samordningsorgan

Länsstyrelsen har i ett stort antal förvaltningskommentarer uppfattats som en allmän förvaltningsmyndighet som ansetts utgöra basen för dess roll som samordningsorgan i länet. I detta avsnitt skall uppmärksamhet fästas vid den författningsmässiga grunden för denna roll.

Betoningen av länsstyrelsens ställning och landshövdingarnas motoffensiv mot förslagen att införa en landskapssjälvstyrelse med egna administrativa institutioner under 1920-talet ledde till att länsstyrelserna kom att framhävas som allmänna lokala förvaltningsmyndigheter. Denna markering var visserligen framför allt en fråga om graden eftersom det också tidigare funnits en tendens att betona såväl omnipotensen hos länscheferna som länsförvaltningens styrka. Utmärkande för denna motoffensiv var att framom andra medel i synnerhet förvaltningshistorien togs till hjälp - trots att den så dominerande beskrivningen av länsstyrelsen som en allmän förvaltningsmyndighet i huvudsak är att uppfatta som ett 1900-talsfenomen.

Samtidigt som länsstyrelsen under 1920-talet betonades som en allmän förvaltningsmyndighet gjorde det sig inom länsstyrelserna själva gällande en strävan att frigöra sig från belastningen av vissa förvaltningsuppgifter och kontakter med andra lokala statsorgan. Sålunda intogs vid ändringen av 1984 års guvernörsinstruktion år 1923 ett stadgande om att "hänvisning till annan myndighet i länet bör i allmänhet ske omedelbart och icke genom förmedling av landshövdingen, där icke i lag är annorlunda stadgat eller omständigheterna i något fall annat påkalla" (F 12/1923 54.3 §).[1] Inte utan missnöje konstaterade landshövdingarnas ledare **Gustaf Ignatius** år 1925 att förändringen inte medfört full effekt.[2] Den omständigheten att stadgandet tillkom kan synas stå i motsättning till strävandena att betona länsstyrelsens ställning, men förklaringen finns i strävandena inom länsstyrelserna att ånyo axla ett socialt ledarskap efter att samhällsutvecklingen och landshövdingarnas politiska roll under ofärdsåren underminerat länsstyrelsernas traditionella karaktär av maktutövningsinstrument. I början av Finlands självständighetstid önskade länsstyrelsernas ledarskikt därför slippa ifrån mindre betydande men resurskrävande administrativa uppgifter för att kunna ägna sig åt påverkan av det politiska förloppet. Av främst denna anledning

---

1. Stadgandet var helt nytt eftersom det i 1894 års guvernörsinstruktion inte fanns något 3 mom. i 54 §

2. Ignatius 1925, 45

upprätthölls aktivt en strävan att legitimera länsstyrelserna som samhälleligt stabiliserande institutioner och "allmänna" lokala ledningsorgan.

Som den kanske enskilda viktigaste grunden för länsstyrelsens förespeglade allmänna karaktär har i regel pekats på stadgandet i 1955 års LänsstF 6.1 § (jfr även 1987 års LänsstL 3.1 och 1.1 §§). Enligt denna skall länsstyrelsen "giva akt på länets tillstånd och behov samt söka i allo främja länets utveckling och dess befolknings bästa". Stadgandet återgår direkt på 6 § i 1937 års LänsstF eftersom formuleringen är identisk. Stadgandet har emellertid en avsevärt längre förhistoria, vilket framgår av följande sammanställning med utdrag ur regeringsformer och landshövdingsguvernörs-och länsstyrelseinstruktioner-och förordningar;

| **Författning** | **Stadgande** |
|---|---|
| RF 1634 25 § | Landshövding skall tillse "att land och städer byggas och förbättras" |
| Instruktion 1635 1 § | Landshövdingen skall "först och för all thing (...) finna H.M.tt och Sweriges Crono huldh, trogen rättrådigh, sökia och främia efter sin yttersta macht theres gagn och wälfärdh" |
| Additament 1660 | - |
| Instruktion 1687 4 § | Landshövdingen skall "och förnämbligast påmina sigh det wara sin skyldighet näst Konungens höga rättz och rättigheters i ackt tagande, på alt giörligt sätt att söka och befordra Landzens och dess Inbyggiares gagn och nytta" |
| RF 1719 33 § | Landshövdingen bör "befrämja landets och tillika magistraterne städernes uppkomst och förbättring" |
| RF 1720 § | Landshövdingarna bör "befrämja efter yttersta förmågo, Konungens och rikets gagn och wälfärd" |
| Instruktion 1734 4.1 § | Landshövdingen skall "och förnemligast påminna sig det wara sin skyldighet på alt giörligit sätt att söka och befordra Landsens och Inbyggiarnes gagn och nytta" |
| RF 1772 | - |
| FSA 1789 | - |

| | |
|---|---|
| Instruktion 1894 5.1 § | - Guvernör bör "egna sin uppmärksamhet åt öfriga i länet anställde tjenstemäns verksamhet samt der befintliga allmänna inrättningar och fromma stiftelser, och sålunda söka inhemta kännedom om hvad på alla områden till upprätthållande af ordning och befrämjande af länets gagn och bästa lända kan" |
| RF 1919 | - |

Dessa regleringar kan sägas ha gått fram längs två linjer;

1) dels har det betonats ett ansvar hos länschefen ifråga om byggande av städer och land samt om "landsens" (landsbygdens, landsortens, landskapets, hövdingedömets) och inbyggarnas gagn och nytta (1634, 1687, 1719, 1734 och 1894). Då det i 1894 års guvernörsinstruktion talas om att guvernören skulle ägna sin uppmärksamhet åt "allmänna inrättningar och fromma stiftelser" i länet bör detta stadgande anses vara en modifiering av ett motsvarande stadgande i två föregående landshövdingsinstruktionerna. Stadgandena i 1687 års och 1734 års landshövdingsinstruktioner rörande "Landzens och dess Inbyggiares gagn och nytta" innefattas nämligen i de paragrafer som ålade landshövdingen en uppsiktsskyldighet över kyrkor, akademier, gymnasier, skolor och hospital (4 § respektive 4 §).[1]

2) dels har det betonats ett ansvar hos länschefen ifråga om konungens och kronans gagn och välfärd (1635, 1687 och 1720). Regleringen av denna typ av ansvar hänför sig som synes till undersökningsperiodens förra del.

Det kan sålunda hävdas att beskrivningen av länsstyrelsen som en allmän förvaltningsmyndighet under 1900-talet framför allt återgår på den historiska tradition, enligt vilken landshövdingen skulle främja "landets" eller länets "gagn" och "nytta". Däremot kan det noteras att stadgandena av denna typ inte ingått bland de egentliga politistadgandena. Politifunktionerna reglerades i 1635 års landshövdingsinstruktion i 14-24 §§ och i 1734 års landshövdingsinstruktion i 12-22 §§, varför stadgandena rörande främjandet av länsförhållandena från första början stått särskilt för sig. Så var också fallet med 1894 års guvernörsinstruktion där stadgandet om främjandet av

---

[1]. Däremot saknas något dylikt stadgande i den motsvarande paragrafen (8 §) i 1635 års landshövdingsinstruktion. Passusen i 7 § om att landshövdingen näst efter religionen och gudstjänsten bör "förnämbligen hafwa ögat på Fem huffwudstycken" har dock synbarligen i någon mån kunnat tjäna som en formuleringsmässig förebild vid utformningen av 4 §§ i 1687 och 1734 års landshövdingsinstruktioner

länsförhållandena ingick i 5 §, tillsynen över religionen och gudstjänsten i 6 § och politifunktionerna huvudsakligast i 8-9 och 23-30 §§. Denna uppdelning har bevarats också i 1937 och 1955 års länsstyrelseförordningar då 6 § innehåller stadgandet om främjande av länsförhållandena och 7 § reglerar länsstyrelsens polisiära funktioner. Till följd av att ett flertal funktionsstadganden samlats i 7 § i 1937 och 1955 års LänsstF kan uppdelningen dock te sig mindre iögonenfallande i dessa bägge författningar eftersom de polisiära funktionerna förtecknats tillsammans med övriga funktioner. Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att 1900-talets uppfattning om länsstyrelsen som en myndighet med ett länsomfattande utvecklingsansvar återgår på stadganden som haft giltighet redan under 1600-, 1700-och 1800-talen, utan att dessa dock ingått bland bestämmelserna om de egentliga politifunktionerna. Beskrivningen av länsstyrelsen som en "allmän" förvaltningsmyndighet har heller ingen som helst ordagrann motsvarighet i de landshövdings-och guvernörsinstruktioner som gällde före år 1937.

Termen "den allmänna förvaltningen" framträder för första gången i ett författningsutkast i **Leo Mechelins** förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland sommaren 1905. Enligt detta skulle storfurstendömet "med hänsigt till den allmänna förvaltningen förblifva indeladt i län, härad och kommuner" (41.1 §).[1] Det är möjligt att uttrycket "den allmänna förvaltningen" inspirerats av 1837 års ryska s.k. allmänna civilguvernörsinstruktion (Obshcij nakaz grazhdanskim gubernatoram 3.6.1837). År 1904 hade Mechelin utarbetat ett förslag till statsförfattning för Kejsardömet Ryssland[2] och då utan tvekan haft anledning att stifta bekantskap med denna instruktion, vars första bok bar rubriken "Allmänna organisationen af Gouvernementsförvaltningen". Enligt denna hade de administrativa myndigheterna inrättats;[3]

I. För den allmänna ordningen, för bibehållandet af allmänna säkerheten och lugnet inom det district, för hvars styrelse de blifvit organiserade.

II. För befordrandet af allmänt väl, i afseende å Rikshushållningen, industrien samt folkets försörjning och sundhet.

---

1. I det stadgeförslag Mechelin presenterat år 1896 saknades uttrycket "den allmänna förvaltningen". Istället lydde det: "För wården om de skilda landsdelarnas särskilda angelägenheter är Finland indelat i Län, hwilka förvaltas af Guvernörer" (20 §). Mechelin 1896, 11

2. Westerlund 1988 I

3. Andra kapitlet, första avdelningen, artikel 13

III. För handhafvandet af ärender i afseende å tillsynen öfver allmänna hushållningen i städer och byar.

Formuleringen "den allmänna förvaltningen" ingår som synes inte i dessa stadganden, även om de innehåller uttryck som "allmänna ordningen", "allmänt väl" och "allmänna hushållningen". Också själva benämningen på den allmänna civilguvernörsinstruktionen tyder på att den kan ha inspirerat Mechelin till formuleringen. Mechelins formulering "den allmänna förvaltningen" togs efterhand in i såväl RF 1919 50.1 § som i 1937 och 1955 års LänsstF samt i modifierad form även i 1987 års LänsstL.

Betonandet av länsstyrelsens karaktär av allmän lokal ledarmyndighet under 1920-talet och även senare under den första republikens tid bottnade uppenbarligen i en strävan att avvärja det latenta hot en enventuell landskapssjälvstyrelse utgjorde mot länsadministrationen och den nu för första gången kraftfullt markerade finska statsenheten. Däremot torde orsaken till den fortsatta beskrivningen av länsstyrelsen som en allmän förvaltningsmyndighet också under efterkrigstiden åtminstone delvis kunna sökas i den andra republikens politiska förhållanden med ett visst mått av vänsterinflytande i regeringen och inom länsförvaltningen.

Även om de olika bedömnare som kommenterat den statliga distriktsförvaltningen rimligen bör ha upptäckt och varit medvetna om lokalförvaltningens faktiska fragmentering i en uppsättning parallella administrativa institutioner kan betoningen av länsstyrelsen som en allmän förvaltningsmyndighet åtminstone till en del förmodas bottna i en önskan att motverka denna fragmentering. Det gemensamma för kommentarerna har varit att de statliga myndigheterna uppfattats som ingreppskapabla medan den faktiska utvecklingen i riktning mot en allt mer excessiv fragmentering betraktats som avvikelser eller störningar. Hos de flesta bedömare har det funnits en aktiv strävan att uppfatta staten som en kraft och en organisation förmögen att åstadkomma en samhällelig, politisk och administrativ sammanjämkning i en allmänviljans välfärdssyntes. Den lokal förvaltningens fragmentering har i konsekvens med denna syn om inte direkt förringats så i varje händelse beskrivits med överglidande formuleringar eftersom kommentatorerna önskat att staten skulle förmå bemästra läget genom bl.a. sin länsförvaltning. Då den reella situationen dock upplevts som otillfredsställande och då fragmenteringen och de politiska orsakerna bakom denna inte kunnat negligeras har endast möjligheten att beskriva länsstyrelsen som det samlande lokala superorganet återstått. I denna syn har länsstyrelsen därför framstått som utrustad med en svävande "allmän" förvaltningsmyndighet kapabel att utveckla den önskade lokala samordningen.

Omständigheten att denna situation uppkommit i Finland är dock inte särskilt märkvärdig med hänsyn till att fenomenet snarare är generellt. Sålunda har **James W. Fesler** i en artikel "The Basic Theoretical Question: How to Relate Area to Function" som handlar om försöken att kombinera territoriella och funktionella maktstrukturer i USA beskrivit de prövade arrangemangen som "cosmetic non-solutions". Termer och ideer som "allmän tillsyn" skulle likaså ha föga faktisk relevans även om de gärna används.[1]

### 10.3. De konsultativa kommissionerna för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna åren 1953-88

Den år 1951 tillsatta länsförvaltningskommittén lämnade år 1952 ett delbetänkande "Bildande av en konsultativ kommission för länets regionalförvaltningsmyndigheter".[2] I detta framhölls att två omständigheter varit ägnade att leda till splittringen inom länsförvaltningen. Dels avvek nämligen i vissa fall specialförvaltningsmyndigheternas distriktsindelning från länsindelningen och dels hade det inte ordnats en fast samverkan mellan länsstyrelsen och övriga distriktsorgan då uppgifter blivit lösgjorda från länsstyrelsen. Som lösning förfäktade kommittén dels genomförandet av en indelningsjustering och hänvisade till den år 1946 tillsatta regionindelningskommittén. Dels efterlystes ett lagstadgat ordnande av bättre kontakt mellan länsstyrelsen och de särskilda statliga distriktsorganen inom länet. Detta borde enligt kommittén ske så att de berörda myndigheternas distriktschefer förordningsvägen skulle åläggas sammankomma till gemensamma rådplägningar.

På basen av detta delbetänkade utfärdades redan följande år F om samarbete mellan läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna (54/1953). De konsultativa kommissioner i länen för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna som grundandes på basen av förordningen kom inte att fylla de förväntningar som uppställts. Tio år efteråt tillstods detta indirekt av vasalandshövdingen och ordföranden för länsförvaltningskommitten åren 1951-55 - **K.G.R. Ahlbäck**. Enligt denne hade länsstyrelsen

---

1. I artikeln ingår även följande träffande kommentar: "A solution is triumphantly found - we shall have a dual supervision system; we will have the best of both worlds, with both function and area as lines of supervision. What is done then is to decree that the regional director or the governor of the state shall provide adminstrative supervision, often qualified to read "general" or "overall" adminstrative supervision. This means opposite of what it says, of course. The broader the term, the less content it has in those circumstances". Fesler 1976, 240

2. Detta är avtryckt i kom.bet. 1955:1, 11-12, Ahlbäck 1951, 324-336

nämligen inte tillräckligt inflytande över vägplaneringen i länet och han ville av denna anledning ålägga väg-och vattenbyggnadsdistrikten att uppgöra årliga vägbyggnadsplaner som skulle komma att behandlas i kommissionerna.

Även om enbart detta distriktsorgan omnämndes är det tydligt att Ahlbäck såg den bristande samverkan på denna punkt enbart som ett uttryck för en mer allmän situation.[1] Som en förutsättning för uppkomsten av ett direkt och förtroendefullt förhållande mellan länsstyrelsen, de statliga distriktsorganen och regionplaneringsorganen ansåg han nämligen att de regionala myndigheterna verkligen också strävade till aktiv samverkan. Inom samhällsplaneringen i länet som helhet existerade fortfarande också såväl en splittring som ett behov av samverkan. Ahlbäck ville därför få till stånd en effektivare kontakt mellan myndigheter, organisationer och riksdagsmän ifråga om länets samhällsplanering. Det arrangemang som föreslogs innebar att företrädare för regionplaneförbunden, handelskamrarna, landskapsförbunden, lantbrukssällskapen och möjligen även riksdagsmännen inom länets område skulle delta i ett särskilt och årligt återkommande planeringsmöte arrangerat av den konsultativa kommissionen. Förslaget tog sålunda dels fasta på åstadkommandet av ett vidlyftigare arrangemang för samverkan än vad de konsultativa kommissionerna representerade och dels på skapandet av en intressentrepresentation och politisk legitimitet som bas för den åsyftade samverkan under kommissionernas och länsstyrelsernas ledning. Indirekt framgår det sålunda att huvudorsaken till att de konsultativa kommissionerna inte lett till det avsedda resultatet var avsaknaden av nödig samhällelig auktoritet och politisk legitimitet.

**Kauko Sipponen** framhöll år 1964 att den konsultativa kommissionen hade möjlighet att fungera som ett effektivt rådplägnings-och samarbetsorgan. Han påpekade dock att dess verksamhet blivit beroende av i vilken grad landshövdingen insåg nödvändigheten av samverkan inte bara mellan förvaltningsmyndigheterna, utan också mellan landskapsorganisationerna-och myndigheterna.[2] Medan Ahlbäck härlett bristerna ur lokala faktorer utanför länsstyrelserna lade Sipponen alltså skulden för tillkortakommandena på landshövdingarna. Vid 1960-talets mitt blev kritiken mot de konsultativa kommissionerna så pass artikulerad att deras avskaffande för första gången aktualiserades.

---

1. Ahlbäck 1963, 33-34

2. Sipponen 1965 I, 31

Kommittén för länsstyrelsens organisationsform åren 1965-67 konstaterade i sitt betänkande att det behövdes en mer samlad rådgivande länsdelegation då det inom ramen för de befintliga konsultativa kommissionerna var svårt att få till stånd en nödig samordning. Därtill höll splittringen på att öka kraftigt då inrättandet av flera nya delegationer, nämnder och kommissioner blivit aktuellt. Kommittén föreslog därför att de konsultativa kommissionerna skulle indras till förmån för de nya rådgivande länsdelegationer som föreslogs bli inrättade. Också i detta fall sågs de konsultativa kommissionernas bristande legitmitet som grundorsaken till att dessa funktionssvårigheter. Detta framgick indirekt av förslaget att de nya rådgivande länsdelegationerna skulle fungera som samarbetsorgan dels mellan länsstyrelsen och de statliga distriktsorgan som förblev utanför denna och dels mellan statens myndighetsorganisation samt kommunalförvaltningen och organisationer som företrädde olika områden inom den samhälleliga verksamheten. Av denna orsak borde de nya rådgivande länsdelegationerna förutom av statliga tjänstemän sammansättas även av förtroendemän.[1]

Också de senare mellaninstansförvaltningskommittéernas förslag under 1970-och 1980-talen har förutsatt att de konsultativa kommissionerna skulle ersättas med nya och gedignare organ. Trots all denna kritik och trots reorganiseringsförslagen skedde emellertid ingen förändring innan de konsultativa kommissionerna indrogs år 1988 och verkligen ersattes med länsdelegationer. I sin undersökning "Hallinnollisen alueen rajojen määräytyminen" kunde **Tapani Vahkonen** år 1976 också konstatera att såväl lokal-som mellaninstansförvaltningen befann sig i ett otillfredsställande tillstånd då förvaltningsuppgifterna utfördes på försorg av alltför många från varandra åtskilda organisationer. Likaså utgjorde den brokiga områdesindelningen och den funktionella splittringen ett allvarligt hinder för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning.[2] Enligt regeringsrådet **Juhani Nummela** vid inrikesministeriet har det revirtänkande och den maktkamp som fortgått under de två senaste decennierna mellan regionalförvaltningens olika organisationer varit onyttigt och i själva verket bromsat upp allt utvecklingsarbete.[3]

De konsultativa kommissionernas tillkortakommande har också avspeglats i organisationsstadgandena rörande länsstyrelsen. I 1955 års LänsstF intogs en bestämmelse

---

1. Kom.bet. 1967 A:4, 41-42

2. Vahkonen 1976, 72, 85-86

3. Nummela 1987, 16

om att landshövdingen såsom ledare av länets förvaltning och länsstyrelsens chef hade "att upprätthålla fortgående kontakt med övriga i länet verksamma förvaltningsorgan för utvecklande av förhållandena i länet" (33.2 §). Formuleringen hade med all säkerhet inspirerats av 1953 års F om samarbete mellan läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna. Bestämmelsen upphävdes emellertid efter att ha varit i kraft under 18 års tid med ändringen i LänsstF år 1973 (1014/1973) och ersattes då med formuleringen att landshövdingen hade att "följa med utvecklingen i länet samt taga initiativ till nödiga reformer" (33 §). I 1987 års LänsstL stadgas igen att länsstyrelsen skall "utveckla förhållandena i länet genom att främja samarbetet med myndigheterna inom både den statliga distriktsförvaltningen och kommunalförvaltningen samt med olika sammanslutningar" (3.2 §). Också denna bestämmelse torde ha sitt yttersta ursprung i 1953 års förordning.

De många kommittéutredningarna rörande lokal-, läns-och landskapsförvaltningens organisation under efterkrigstidens har samtliga uppfattat samordningsproblematiken som en fråga om förbättrade administrativa tekniker. Framför allt har det föreslagits införandet av en effektivare planering och ordnandet av en fungerande informationsverksamhet mellan de olika institutionerna, organisationerna och intressena. Många av de akademiska undersökningar som gjorts i Finland om frågan sedan senare hälften av 1950-talet har uppmärksammat de olika sociala, administrativa och institutionella motsättningarna bakom samordningsmisslyckandena. Också flera i utlandet företagna undersökningar har pekat på likartade mönster d.v.s. främst samordningsproblematikens politiska dimensioner som en huvudorsak till koordineringssvårigheterna mellan olika lokala organ.

**James W.Fesler** har sålunda fäst uppmärksamhet vid fenomenet att politiska krafter förknippade med övriga ministerier försöker reducera inrikesministeriets grepp över de prefektorala institutionerna genom att inrätta egna fältbetjäningar utanför prefekternas jurisdiktion. Enligt dennes iakttagelse maskeras en dylik politisk kamp med till synes rationella argument med innebörden att de prefektorala förvaltningsområdena är olämpliga, att vissa funktioner är alltför professionaliserade för att kunna underställas prefekternas tillsyn eller att ett ministeriellt ansvar för en viss funktion inte kan fullgöras ifall ministeriet inte har en direkt kontroll över fältförvaltningen.[1] I en studie om de regionala statsmyndigheterna i Norge har **Florian Martensen-Larsen** konstaterat att en koordinering av statlig sektorverksamheten på det lokala planet ofta leder till att handläggningen fördröjs då många myndigheter inkopplas och skapar

[1]. Fesler 1962, 140

svårigheter också för den koordinering som utförs centralt. Trots samordningssträvandena är konsekvensen att sektorintressena på det provinsiella planet inte alls blir vägda mot varandra medan varje enskilt distrikt däremot nog framlägger ärendena hos sin överordnade myndighet. Istället för att leda till lokal samordning tar koordinationsförsöken fram motsättningar som tidigare varit blott latenta och ger upphov till olika försvarsreaktioner.[1] Också **Michael Crozier & Jean-Claude Thoenig** har i en fransk undersökning gjort iakttagelsen att motstånd mot lokal samordning beror på att de olika administrativa institutionerna hör till olika informella men komplexa och stabila system med egna regleringsformer. Institutioner, organisationer och grupper verkar nämligen i sammanhang som präglas av försvar, skydd och icke-kommunikation.[2]

Då förhållandena inom den statliga distriktsförvaltningen i Finland betraktas mot bakgrund av dessa utländska undersökningar kan flera paralleller iakttas. Via regeringen och inrikesministeriet har länsförvaltningen under efterkrigstiden dominerats av vänster-och centerkrafter: landshövdingarna i de nordliga och östliga länen har i hög grad utgått från agrarförbundet/centerpartiet medan landshövdingarna i de sydligare länen ofta utgått från SDP. I den nedanstående sammanställningen har landshövdingarna för perioden 1945-86 grupperats enligt partiståndpunkt (exklusive landshövdingarna i Landskapet Åland);[3]

---

1. Martensen-Larsen 1976, 83

2. Crozier-Thoenig 1976, 550

3. Siffrorna kan jämföras med förhållandet under den första republikens tid då sju landshövdingar hade en bakgrund i samlingspartiet, sju i agrarförbundet, fem i framstegspartiet och en i SFP (Vasa län) medan sju var partilösa och ingen tillhörde SDP.

Landshövdingarna i Landskapet Åland bör betraktas som en grupp för sig till följd av de åländska särförhållandena. Samtliga fyra landshövdingar under den första republikens tid hade dock en bakgrund i SFP.

Efterkrigstiden och den andra republiken har sålunda inneburit en påtaglig politisk förnyelse av landshövdingskåren.

| Landshövdingarnas partibakgrund åren 1945-86 | (n) |
|---|---|
| Samlingspartiet | 5 |
| Framstegspartiet (jämte efterföljare) | 2 |
| Agrarförbundet/centerpartiet | 17 |
| SDP | 17 |
| DFFF | 5 |
| SFP | - |
| FLP | - |
| Åland[1] | 4 |
| Partilösa | 2 |
| Totalt | 53 |

Siffrorna i sammanställningen visar att den viktigaste faktorn vid landshövdingsutnämningarna varit regeringsblockets sammansättning och den politiska totalsituationen. Då ministärerna med undantag för kortare perioder varit partikoalitioner har detta ifråga om landshövdingsutnämningarna avspeglat sig i förhållandet att inget enskilt parti helt dominerat landshövdingskåren. Regeringsskiften har inte heller lett att samtliga landshövdingar skulle ha bytts ut och ersatts med nya, utan det typiska har varit att landshövdingskåren **under samtliga politiska skeden** samtidigt sammansatts av representanter för flera partier. I stort sett har en tredjedel av landshövdingskåren haft sin politiska bakgrund i SDP, likaså en tredjedel i agrarförbundet/centerpartiet medan den resterande tredjedelen ankommit på de övriga delaktiga partierna tillsammans. Denna konstellation har utan tvekan bidragit till samordningströgheten inom den statliga distriktsförvaltningen eftersom landshövdingarna samtidigt som de företrätt länsförvaltningen växelverkat med de lokala referensgrupperna (som varierat med länen) och upprätthållit funktionella kontakter till partierna.

Beträffande politiseringen av de övriga typerna av statliga distriktsorgan kan mycket inte sägas eftersom det saknas undersökningar som skulle belysa förhållandena. Det kan dock förmodas att det i detta avseende finns mycket stora variationer

---

[1]. De bägge ålandslandshövdingarna under åren 1945-72 hade en bakgrund i SFP medan de två senaste varit partilösa åtminstone i den meningen att de inte haft någon bakgrund i de nationella partierna.

mellan de olika statliga distriktsorganen. Detta beror på att olika intressen i hög grad är organiserade sektorellt, vilket också utgör bakgrunden till variationerna.

Också **Martensen-Larsens** iakttagelse att försök till lokal samordning inte leder till avsett resultat, utan tvärtom lätt alstrar ett ännu större mått av samordningströghet än tidigare kan överföras på de konsultativa kommissionernas för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna och ses som en av orsakerna till dessas klena effekt. Dessa kommissioner har framför allt illustrerat en strävan till harmonisering av administrativa element och delstrukturer som varit oförenliga eftersom dessa uttryckt just oförenliga och särorienterade klientala krafter och intressegrupper i likhet med vad **Crozier-Thoenig** observerat för Frankrikes vidkommande. De enskilda administrativa institutionerna inom den fragmenterade lokalförvaltningen genom sina specifika klientala och politiska relationer till följd av verkningarna hos sina egna interna mekanismer sökt sig till ett balanstillstånd med lokala sammanhang, i vilka dessa verkat. Huvudeffekten av de samordningsarrangemang som satts i verket har emellertid kunnat vara en rubbning av detta balanstillstånd, varför det istället för en samordning uppstått en strävan att bevara den tidigare uppnådda balansen och som därför riktats just mot samordningsformerna. Däremot kan det förmodas att en substantiell förvaltningsreform av den statliga distriktsförvaltningen i Finland med införandet av nya representativa institutioner skulle förmå utveckla en lokal samordningseffekt kring de lokala politiska polerna.

### 10.4. Länsdelegationerna åren 1986-88 och 1989-

Enligt F om försök med länsdelegationer (190/1986) kunde statsrådet "för utvecklandet av länsstyrelsernas beslutsprocess" tillsätta länsdelegationer med uppgift att "förberedelsevis handlägga viktiga och och vittbärande frågor, som skall behandlas vid länsstyrelsen" (1 §). Länsdelegationernas uppgifter angavs närmare i tre punkter och bestod i att avge utlåtanden om utvecklingsanslag och viktiga planer och ärenden, att göra administrativa och ekonomiska utvecklingsinitiativ samt att handha de uppgifter som ankom på den regionalpolitiska delegation för social-och hälsovård (3 §).

År 1986 tillsatte statsrådet länsdelegationer i fem län: Vasa län, Lapplands län, Mellersta Finlands län, Tavastehus län och Kymmene län. I dessa ingick 15-31 ledamöter som utsågs av statsrådet så att "respektive läns politiska styrkeförhållanden och språkförhållanden" beaktades (2.2 §). **Sari Pikkala** har också i en undersökning om länsdelegationerna betecknat dessa som "partipolitiskt sammansatta förtroendemanna-

organ, som fungerar i samband med länsstyrelsen".[1] Som bas för uträkningen av de politiska styrkeförhållandena togs partifördelningen i 1983 års riksdagsval medan landshövdingen automatiskt fungerade som ordförande. Delegationens sekreterare förordnades av länsstyrelsen (2.2 §), vilket med undantag för Vasa län innebar att sekreterarna valdes med utgångspunkt i landshövdingarnas politiska bakgrund.

F om länsdelegationer (1238/1988) innebar såväl en utvidgning som en konsolidering av den nya institutionen. Länsdelegationer kom då att inrättas vid varje länsstyrelse (exklusive länsstyrelsen i Landskapet Åland) och medan 1986 års förordning innehållit endast 5 §§ uppgick antalet i 1988 års förordning til 12 §§. Som ordförande fungerar landshövdingen och antalet övriga ledamöter uppgår till minst 15 och högst 35. Också dessa tillsätts av statsrådet "för en valperiod för riksdagen åt gången så att länets politiska styrkeförhållanden blir beaktade och att båda språkgrupperna blir företrädda" (2 §). Nyheter är att delegationen skall godkänna en arbetsordning (6 §) och har fyra föreskrivna sektioner: distriktsmyndighetssektion, industri-och näringspolitisk sektion, trafikpolitisk sektion och miljöpolitisk sektion (7.1 §). Länsdelegationerna kan ha en generalsekreterare som förordnas av länsstyrelsen på framställning av länsdelegationen samt sekreterare i bisyssla.

Med förordningen upphävdes 1953 års F om samarbete mellan läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna, 1975 års F om miljövårdsdelegationer i länen och 1987 års F om delegationer för trafikärenden i länen. Med hänsyn till att länsdelegationerna övertagit dessa organs funktioner är det inte oväntat att deras uppgifter utökats. Länsdelegationernas uppgift är att "främja och koordinera det allmänna utvecklandet av länet och skötseln av uppgifter i samband därmed" (1 §) och de mera konkreta funktionerna har förtecknats i sju punkter (4 §). Utöver de uppgifter som nämndes i 1986 års förordning skall länsdelegationerna bl.a."behandla de för koordineringen av åtgärderna för utvecklande av länet viktigaste statliga distriktsförvaltningsmyndigheternas verksamhets-och ekonomiplaner". Ett av uttrycken för att de nya länsdelegationerna övertagit den samordningsfunktion som i tiden planerades för de konsultativa kommissionerna för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna är inrikesministeriets och de berörda centrala ämbetsverkens direktiv år till arbetskraftsdistrikten, vatten-och miljödistrikten samt väg-och vatten byggnadsdistrikten. Enligt dessa skall distriktsorganen begära länsdelegationens utlåtande om KTS-planer och övriga större planer.[2]

---

1. Pikkala 1989, 1

2. Pikkala 1989, 12

Länsdelegationerna har betecknats som "diskussions-och samarbetsorgan". De nya organen har tillsvidare ingen juridisk beslutanderätt, utan länsstyrelserna svarar fortsättningsvis för det formella beslutsfattandet. I fyra av de fem försökslänen där länsdelegationer till en början prövades meddelade dock landshövdingen officiellt att de avsåg iaktta länsdelegationernas ställningstaganden i länsstyrelsens beslutsfattande under förutsättning att dessa var juridiskt korrekta.[1] Enligt landshövding **Kalevi Kivistö** i Mellersta Finlands län är det uteslutet att länsstyrelsen skulle fatta beslut som avviker från länsdelegationens rekommendationer. Likaså avser länsstyrelsen enligt landshövding **Jacob Söderman** i Nylands län att följa delegationens beslut. Avsikten är också att länsdelegationerna skall kunna både påverka och övervaka länsstyrelsens beslutsfattande.[2] Å andra sidan har formerna för en sammanjämkning av länsstyrelsens arbetsrutiner och de nya länsdelegationernas verksamhet knappast hittats ännu. Då länsförvaltningen traditionellt har fungerat kring en ämbetsmannahierarki har det nämligen yttrat sig "problem med beredningsapparaten i länsstyrelsen, eftersom den inte är uppbyggd så att ett förtroendeorgan behandlar ärenden".[3]

Länsdelegationerna har tillsvidare fungerat för kort tid för att några mer systematiska uppgifter om deras verksamhet skulle vara tillgängliga.[4] Flera omständigheter, bl.a. deras partipolitiska förankring och generalsekreterarinstitutionen tyder på att länsdelegationerna betydelse kommer att bli reell och att de ur förvaltningshistorisk synpunkt representerar en inte obetydlig förändring. **Allan Rosas** har förmodat att deras betydelse är att de dels medför en decentralisering från centralförvaltningen till länsförvaltningen och dels innebär en gradvis förskjutning av länsstyrelsens och landshövdingens roll som centralmaktens representant mot en större regional förankring[5]. Det är också möjligt att länsdelegationerna med tiden kommer att ytterligare stabilisera sin ställning genom att t.ex. utses genom folkval och genom en stärkt sekreterarorganisation. Å andra sidan kan även en viss spänning förväntas mellan

---

1. Pikkala 1989, 13

2. "Läänin kymmenen päähanketta jäi nimeämätta". Notis i Turun Sanomat 15.2.1989, "Länsparlament för små stegs politik". Notis i Åbo Underrättelser 16.2.1989, "Länsdelegationen höll sitt första möte: '350 års väntan på demokrati är slut'. Notis i Hufvudstadsbladet 17.2.1989

3. Uppgift lämnad av Olav Jern, länsdelegationens sekreterare i Vasa län. "Länsdelegation positiv sak". Notis i Hufvudstadsbladet 23.10.1987

4. Se dock Nummela 1987, 16-19, Jalonen 1987, Jalonen 1988, Pikkala 1989, Pekola-Pikkala-Ståhlberg 1989, Pekola 1989

5. Rosas 1989 II, 11

länsstyrelsen och de övriga statliga distriktsorgan som är delaktiga i de nu reorganiserade samordningssträvandena.[1] Det är också tydligt att det sena 1980-talets länsdelegationer anknyter till den svenska och finländska förvaltningstraditionen med administrativa reformer ovanifrån. I dessa har det grundläggande syftet i regel varit att stöda den centrala maktutövningen genom en kontrollerbar politisk mobilisering som samlar de positivt inställda, integrerar de måttligt intresserade och isolerar de negativt inställda.

Ifall länsdelegationerna med tiden erhåller en mer markerad roll i länsstyrelsens beslutsfattande kan det förmodas att deras generalsekreterare och eventuella övriga sekreterare kommer att bli den viktigaste enskilda faktorn i nyordningen. Eftersom sekreterarna synbarligen också i fortsättningen kommer att tillsättas på politiska grunder skapas en kommunikationskanal till de ifrågavarande partidistrikten. Det behövs inte mera än en generalsekreterare och en annan sekreteterare för att länsdelegationerna skall få kontakter till de två största partiorganisationerna inom länet. På detta sätt kan beslutsfattandet inom länsdelegationerna med relativt små enkla åtgärder förankras i politiska överenskommelser på partidistriktsbas.

Därtill kan friktion mellan landshövdingen och länsstyrelsen å den ena sidan och länsdelegationernas generalsekreterare och den politiska förankringen å den andra sidan förväntas. En parallell kunde måhända dras till det förslag till lagförslag 1923 års landskapssjälvstyrelsekommitté presenterade år 1923. Enligt detta skulle en ledande landskapstjänsteman - lantrådet - fungera som ordförande i landstinget och landskapsnämnden. Landshövdingarnas farhågor att de tilltänkta lantråden skulle åsidosätta landshövdingarna blev då en av de centrala faktorer som stärkte landshövdingarnas skepsis mot den planerade nyordningen.

---

[1]. Enligt Pikkalas iakttagelse var attityden gentemot en eventuell självständig beslutanderätt hos länsdelegationerna klart positivare hos tjänstemännen vid en länsstyrelse än vad fallet var med tjänstemännen inom vissa övriga distriktsorgan. Likaså var attityden mera positiv hos länsdelegationsmedlemmarna än hos länsstyrelsens gamla sidoorgan. Pikkala 1989, 14

## 11. Sammanfattning

De statistiska uppgifterna om statstjänstemännens fördelning på central-och distriktsförvaltningen visar att omkring **nio tiondedelar av de statliga tjänstemännen är ortligt stationerade**. Under perioden 1920-76 har det dock skett en långsam, men relativt kraftigare utökning av antalet tjänstemän inom de centrala instanserna. Av samtliga statstjänstemän med ledande uppgifter har traditionellt omkring hälften funnits inom distriktsförvaltningen, en omständighet som beror på att distriktsförvaltningen är statsförvaltningens voluminösaste del. Under de senaste decennierna har andelen ledande tjänstemän inom distriktsförvaltningen något nedgått så att ministerierna och övriga centrala organ i medlet på 1970-talet svarade för omkring 60 % av antalet ledande tjänstemän. Ett typiskt drag för distriktsbyråerna är dock att andelen tjänstemän med ledande uppgifter är avsevärt lägre än vad fallet är ifråga om de centrala instanserna.

**Den lagtekniska regleringen av distriktsförvaltningen** uppvisar en påfallande oenhetlighet. Tidigare var det vanligt att organisationsbestämmelserna ingick i de författningar som reglerade de ifrågavarande myndigheternas materiella förvaltningsverksamhet. Under Finlands självständighetstid har distriktsförvaltningen dock i allt större utsträckning reglerats i särskilda organisationsförfattningar. Dessa gäller i regel för hela "verk" och "förvaltningar" och endast i undantagsfall särskilt för distriktsförvaltningen. Under 1980-talet är huvudmönstret att vissa grundläggande bestämmelser om distriktsförvaltningen ingår i särskilda organisationslagar medan de närmare organisationsbestämmelserna med varierande utförlighet ingår i särskilda organisationsförfattningar eller arbetsordningar. Trots detta mönster måste den lagtekniska regleringen av distriktsförvaltningen karaktäriseras som synnerligen oenhetlig. Tydligt är att regleringen inte skett efter några bestämda scheman, utan sporadiskt och fortgående efter stundens och situationens krav. Å andra sidan pekar de täta omregleringar som skett under 1970-och 1980-talen fram mot ett större mått av lagteknisk konformitet i framtiden.

**Brokigheten i författningsterminologin** kan uppfattas som en avspegling av den oenhetliga författningstekniska terminologin. Termer som "distrikt", "regional" och "lokal" används omvartannat, utan något som helst logiskt system. Detta förhållande bottnar i att man på ett osystematiskt sätt ibland följt traditionen och ibland infört utländska benämningar och innovationer. Liksom ifråga om den lagtekniska regleringen kan detta ses som såväl naturligt som typiskt för distriktsförvaltningen: såväl dess organisation som de återkommande modifieringarna bestäms av förändrade samhälleliga

behov och krav, vilket synnerligen ofta gett reglerings-och organiseringsåtgärderna en ad hoc-prägel.

Under Finlands självständighetstid har den typiska formen för distriktsförvaltningen utgjorts av **särskilda distriktsbyråer** d.v.s. lokala förvaltningsorgan av kollektiv karaktär. Redan under 1600-talet fanns det visserligen några lokala organ med karaktären av distriktsbyråer, men först under 1900-talet beskrivs ett stort antal organ inom distriktsförvaltningen uttryckligen som distriktsbyråer i organisationsförfattningarna. Samtidigt med detta fenomen har det även särskilt under 1970-och 1980-talen ägt rum en reglerad differentiering av distriktsbyråerna i avdelningar, underbyråer, verksamhetsenheter o.a.d. Under efterkrigstiden och särskilt under de två senaste decennierna har det likaså tillkommit särskilda bestämmelser om en hel rad kommissioner, nämnder eller delegationer med anknytning till distriktsbyråerna eller dessa förvaltningsområden.

En starkt bidragande orsak till att distriktsbyråernas huvuddel reglerats relativt sent sammanhänger synbarligen med att flera av distriktsorgan till en början utgjort enmansorgan. Då regleringen från första början således kunnat gälla endast dessa distriktschefer (eller i varje händelse i huvudsak dessa) har denna regleringstradition fortlevt fram till våra dagar i **betoningen av distriktschefens ledande ställning inom distriktsbyrån.** Ett utmärkande drag för den statliga distriktsförvaltningen är nämligen att distriktschefen genomgående tillerkänts en betydande organisationsmakt inom distriktsbyrån (och i viss utsträckning även gentemot underdistrikts-och enheter). Denna organisationsmakt omfattar vanligen ledning och övervakning, tjänsterekrytering, fördelning av uppgifter, retentionsrätt o.a. Å andra sidan kontrolleras och begränsas distriktschefens faktiska lednings-och organisationsmakt av de föreskrivna former för kollektiva beslutsformer som gäller. Av begränsande betydelse är förutom enskild föredragning särskilt handläggningen av ärenden i kollegium och inom ledningsgrupp. Dessa innebär att det inom distriktsbyråerna vuxit fram **nya och mer eller mindre informella beslutsstrukturer** som förankrar distriktsbyråns avgöranden och allmänna policy i dess ledande tjänstemannakollektiv (istället för att som tidigare bäras upp av enbart distriktschefen). Å andra sidan tillkommer i yttersta hand den formella rättsliga beslutanderätten i regel distriktschefen som t.ex. ifråga om utövning av retentionsrätt kan fatta sitt beslut ensam. Som helhet ger kombinationen av det traditionella chefsförfarandet och ibruktagandet av de nya informella beslutsförfarandena ett något kluvet intryck och den bör synbarligen uppfattas som uttryck för en strävan att harmonisera en hierarkisk chefsstruktur med en princip om kollektivt ledarskap inom distriktsbyråerna.

Vad det beträffar **distriktsbyråernas relationer till överordnade centrala organ** är det skäl att fästa avseende vid de olikheter som finns mellan distriktbyråer underordnade centrala ämbetsverk eller liknande centrala organ, distriktsbyråer underordnade ministerier och det särskilda förvaltningskomplex länsstyrelsen med sina avdelningar utgör. Den oenhetlighet som kommit till uttryck i den lagtekniska regleringen av distriktsbyråerna och terminlogin existerar sålunda också i avseende å relationenerna till de överordnade centrala organen. Liksom den lagtekniska och terminologiska brokigheten är distriktsbyråernas relationer till överordnade centrala organ ett resultat av den historiska utvecklingen d.v.s. skiftande historiska skeden har gett upphov olika organisatoriska lösningsmodeller och förvaltningsrättsliga avtryck.

Formaliserade anvisningar förefaller inte ha någon framträdande roll i de överordnade instansernas ledning av underordnade distriktsorgan även om dylika direktiv och instruktioner av varierande art torde förekomma i någon mån. Sannolikt är informella styrningsformer som intern information, telefonsamtal, administrativa signaler, branschsocialisation o.a.d. av större betydelse. Samtidigt är det tydligt att det grundläggande förvaltningsrättsliga förhållandet mellan överordnade centrala instanser och underordnade statliga distriktsorgan inramas framför allt av de bestämmelser som reglerar distriktsorganens och dessas tjänstemäns befogenheter. Överordnade instansers rätt att meddela de statliga distriktsorganen bindande anvisningar begränsas av dessa bestämmelser och varierar beroende på de olika aktuella kompetensförhållandena.

Alla tillgängliga uppgifter tyder på att utövning av retentionsrätt mellan centrala ämbetsverk och dessas distriktsbyråer snarast utgör sällsynta undantagsförfaranden. Undersökningen har dock gett vid handen att de centrala ämbetsverken och de övriga liknande centrala organ (= dessas högsta tjänstemannaledning) i regel kan göra en retentionsrätt gällande mot sina underordnade distriktsbyråer. Denna befogenhet är i de flesta fall reglerad i organisationsförordningarna och kan anses uttrycka en allmänt gällande förvaltningsrättslig princip, vars praktiska utövning dock torde aktualiseras sällan. Medan det allmänna mönstret för distriktsbyråer under de centrala ämbetsverken är att retentionsrätten stöds på uttryckliga stadganden i organisationsförordning saknas dylika helt för distriktsbyråerna under ministerierna. I de fall då ministerierna utövat retentionsrätt gentemot sina underordnade distriktsbyråer torde dylika in casu-ingripanden istället ha baserats på uttryckliga bestämmelser i författningar som reglerar den materiella förvaltningsverksamheten. Å andra sidan förbereds en utvidgning av ministeriernas retentionsrätt så att en dylik skulle komma att kunna

göras gällande även gentemot centrala ämbetsverks beslut av styrnings-och samhällspolitisk vikt.[1] Mot bakgrund av denna modifiering i kompetensförhållandena mellan ministerier och centrala ämbetsverk kunde det måhända förmodas att motsvarande principer utan vidare skulle komma att regleras även i avseende å kompetensförhållandena mellan ministerierna och dessas distriktsbyråer.

Ifall en dylik modifiering kommer till stånd kan en ny situation uppstå ifråga om länsstyrelsens ställning. Länsstyrelsen har av tradition varit en myndighet med en markerad självständighet och inrikesministeriet har inte haft möjlighet att i enskilda fall utöva någon retentionsrätt gentemot denna. Den självständiga ställningen hos länsstyrelsen fortbestod även då några centrala ämbetsverks distriktsförvaltning under 1970-talet integrerades med länsstyrelsen eftersom inte heller dessa centrala ämbetsverk kan göra någon i organisationsförordningarna reglerad retentionsrätt gällande gentemot sina underordnade avdelningar vid länsstyrelsen. Å andra sidan nedbröts principiellt de polisiära befogenheter landshövdingen traditionellt hade med en ändring i PolisL år 1973 och denna nyordning med ett stärkt inflytande för inrikesministeriets polisavdelning markerades i 1985 års nya PolisF.

Länsstyrelsen har traditionellt intagit en förvaltningsrättslig position jämförbar med statusen hos de centrala ämbetsverken. I den händelse de nu gällande kompetensförhållandena mellan regeringen och ministerierna å ena sidan och de centrala ämbetsverken å den andra sidan står inför en uppluckring är det emellertid inte uteslutet att nyordningen får återverkningar även för de förvaltningsrättsliga relationerna mellan länsstyrelsen och de överordnade centrala organen. Då de länsdelegationer som auktoriserats genom 1986 och 1988 års organisationsförordningar uttrycker en strävan att förankra länsstyrelsernas verksamhet i de lokala politiska särförhållandena kan dessa divergerande utvecklingstrender förebåda en framtida friktion.

En skillnad mellan å ena sidan distriktsbyråer under centrala ämbetsverk och å andra sidan distriktsbyråer under ministerier samt länsstyrelsen med sina avdelningar finns också ifråga om ändringssökande genom besvär. Besvärsinstansen för de förstnämnda distriktsbyråerna är i första hand de centrala ämbetsverken medan besvärsinstanserna för de sistnämnda med något undantag direkt är statsrådet eller högsta förvaltningsdomstolen. De centrala ämbetsverkens möjligheter att ingripa i sina underordnade distriktsorgans verksamhet är alltså också i detta avseende större.

---

[1]. Hallinto 4.1988, 26

I ljuset av organisationsförfattningarna varierar kompetensförhållandena mellan överordnad distriktsbyrå och underdistrikt eller annan underordnad enhet i avsevärt högre utsträckning än vad fallet är med den motsvarande relationen mellan centrala organ och underordnade distriktsbyråer. Det finns sålunda exempel på såväl integrerade distriksförvaltningsorganisationer i likhet med post-och teleförvaltningen som mindre integrerade i likhet med skatte-och bilbesiktningsförvaltningen. Vad som med säkerhet kan sägas är i varje händelse att antalet särfall och -arrangemang är mycket stort och att de informella beslutsstrukturerna torde ha stort utrymme.

Distriktsbyråerna **klientala relationer** är omfattande, permanenta och systematiska. Till en del kanaliseras klientinflytandet genom de föreskrivna nämnder, kommissioner och rådgivande delegationer som verkar i anslutning till distriktsbyråerna. I stor utsträckning innehåller emellertid också arbetsordningarna bestämmelser som förutsätter ett upprätthållande av kontakt mellan distriktsbyråerna och klientala intressen.

Undersökningen ger stöd för uppfattningen att **distriktsbyråerna i regel är att uppfatta som självständiga myndigheter ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt**- trots att de samtidigt också ingår som en integrerad del i sina överordnade "verk" och "förvaltningar". Distriktsbyråerna framstår nämligen huvudregelmässigt som jämförelsevis självständigt handlande organisationer med en relativt självständig lokal existens och med ett betydande mått av lokal responsivitet i förhållande till förvaltningsområdets sociala spänningsmönster. Verksamhetsinrikningen och grundideologin inom distriktsbyråerna är visserligen bestämd av den referensram det överordnade "verket" eller "förvaltningen" utstakat, men de centrala organens styrning är snarare riktningsgivande och av allmäninstruerande än av ingripande art. Det kan även förmodas att informella överföranden av beslut och policier ur den faktiska förvaltningsverksamhetens synpunkt är av större betydelse än de närmast undantagsmässigt förekommande in casu-ingripandena. Ibruktagandet av allt flera kollektiva former för beslutsfattande inom distriktsbyråerna genom bl.a. ledningsgrupperna kan har även varit ägnat att markera distriktsbyråernas relativa självständighet.

Slutligen kan det konstateras att samtidigt som **landshövdingen/länsstyrelsen under hela sin existenstid haft en roll som skapare av lokal samordning** så har det även **under varje historiskt skede funnits ett betydande antal statliga distriktsorgan utanför landshövdingen/länsstyrelsens formella jurisdiktion.** Räckvidden hos landshövdingens/länsstyrelsens funktionella jurisdiktion har varierat under olika perioder. Andelen typer av statliga distriktsorgan under denna ökade successivt från omkring

hälften under 1600-talet till omkring två tredjedelar under 1700-talet för att kulminera i omkring tre fjärdedelar i slutet av 1800-talet. Därefter nedgick likaså successivt andelen så att den i medlet av 1900-talet motsvarade endast en femtedel och för att under det sista decenniet understiga en tiondedel.

Samtidigt framstår landshövdingen/länsstyrelsen inte som något särskilt kraftfull och effektivt samordningsorgan. Trots stora formella skillnader i styrkan hos de samordningsarrangemang den utvecklat under olika tidsperioder förefaller de tidsmässiga skillnaderna inte ha varit så stora som det kanske kunde förmodas. Under de tider då antalet statliga distriktsorgan var landshövdingens/länsstyrelsens specifika vikt visserligen större, men inte heller då omfattade dess jurisdiktion på långt när samtliga statliga distriktsorgan. F.ö. var statsförvaltningens organisation under dessa skeden avsevärt mindre heltäckande än senare och en rad frågor där staten senare varit aktiv lämnades då till civilsamhällets eget förgottfinnande. Då antalet statliga distriktsorgan med industrialiseringen och uppkomsten av moderna samhällsförhållanden starkt ökade under senare hälften av 1800-talet utökades jämsides med denna utveckling även räckvidden hos landshövdingens/länsstyrelsens formella jurisdiktion i förhållande till de nya distriktsorganen. I det långa loppet blev denna ordning ohållbar eftersom det av rent praktiska skäl var möjligt att övervaka samtliga distriktsorgan, kommuner, institutioner o.a. i detalj. Reduceringen av länsstyrelsens räckvidd i detta avseende skrevs så småningom även in i länsstyrelseförordningarna.

Trots dessa faktiska förhållanden och utvecklingsfaser har det emellertid bevarats en tradition, i vilken länsstyrelsens ansvar för den totaladministrativa situationen inom länet betonats. Under 1900-talet har denna konception uttryckt sig bl.a. i beskrivningen av länsstyrelsen som en förvaltningsmyndighet av allmän art. Landshövdingen/länsstyrelsens roll har emellertid också i detta avseende varierat påtagligt med olika tidsperioder och de olika konkreta uppgifter institutionen förväntats fylla. I medlet av 1600-talet var civillandshövdingen ännu inte stort mer än en lokal överfogde för att under den karolinska tiden utvecklas till ett instrument för den centralstatliga konsolideringen. Under de växlande förhållandena under 1700-talet fick landshövdingsutnämningarna i allt högre grad karaktären av belöningar, vilket inte sällan resulterade i en stagnation inom länsförvaltningen. Även om det också finns exempel på driftiga landshövdingar präglades de allmänna samhällsförhållandena av en påtaglig moderniseringströghet som gjorde substantiella förändringar möjliga endast på ytterst lång sikt. Under 1800-talets första hälft satte Nikolaj I:s guvernörer igen sin prägel på den lokala administrationen efter en kortare period av reformsträvanden under 1810-talet i det nya autonoma storfurstendömet.

I slutet av 1800-talet kom guvernörerna igen att spela en faktisk roll i moderniseringen av samhällsförhållandena genom att driva på organiseringen av bl.a. kommun-, fattigvårds-och folkskolväsendet. Förtryckserioderna under skedet 1899-1917 gjorde emellertid igen guvernörerna till redskap för repressionen och de instabila och motstridiga förhållandena inom länsförvaltningen bidrog likaså till den allmänna statussänkning som präglade länsförvaltningen under denna tid. Finlands självständighet gav landshövdingarna framför allt rollen som konsoliderare av statsordningen och de blev inom kort organ med markerade polisiära funktioner och motståndare till idéerna om införande av landskapssjälvstyrelse. Då situationen förändrades med den andra republikens inträde gjordes flera försök att stärka länsstyrelsens ställning som lokal samordningsmyndighet. Det viktigaste uttrycket för dessa var grundandet av de konsultativa kommissionerna för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna år 1953. Dessa existerade visserligen under tre och ett halvt decennium, men deras effekt blev ringa. De nya rådgivande länsdelegationerna representerar dock för sin del en ny trend som på sikt möjligen kan komma att ge länsförvaltningen en ny politisk och administrativ samordningsroll.

## VI. Statsenhet och statlig disintegration

### 1. Allmänt

Detta avslutande kapitel skall samtidigt som det sammanfattar den tidigare framställningen återanknyta till den tematik om statsbygge och administrativ fragmentering som togs upp i inledningskapitlet.

Undersökningen av statsstrukturen, de lokala förvaltningssystemen och den statliga distriktsförvaltningen ur ett komparativt perspektiv gav vid handen att staternas inre territoriella organisation med sina många skiftande administrativa konstruktioner och arrangemang i grunden har en konstitutionell karaktär. Varje stat är i territoriellt hänseende sammansatt av ett komplext nätverk av förvaltningsområden med sina särskilda administrativa institutioner och övriga eventuella områden med särskild status. Någon skarp gräns mellan förvaltningsrätten, statsförfattningsrätten och folkrätten kan i det stora hela inte dras.

Hur lokalförvaltningen ordnats konkret i olika enskilda stater och vilka organisationsstrukturer som byggts upp har i hög grad bestämts av de nationella särdrag som utmärkt staterna och dessas individuella historiska utvecklingsförlopp. Två aspekter framstår emellertid som särskilt riktningsgivande och organiserande:

1) den administrativa kulturkrets de ifrågavarande staterna tillhört eller kommit i kontakt med, och

2) särdragen i de ifrågavarande staternas "nation-building"-och "state-building"-processer

Den första aspekten har i hög grad influerat de respektive nationella uppsättningarna av lokala administrativa institutioner. Den senare har igen varit avgörande för den formella sammansättningen av de berörda staterna, vilket i sin tur påverkat de övriga lokala förvaltningsarrangemangen (t.ex. i federationer finns sålunda regelmässigt såväl federala distriktsorgan som lokala administrativa organ under delstatsförvaltningen).

Utvecklingen förefaller ha lett fram mot en upplösning av de strukturer som tidigare måhända kunnat uttryckas av de viktigaste sammanhållna lokalförvaltningssystemen d.v.s. de s.k. funktionella samt integrerade och icke-integrerade prefektoral-

systemen. Utmärkande för de europeiska och europapåverkade lokalförvaltningsmönstren är nämligen närmast komplexiteten med många växelverkande administrativa institutioner och den heterogenitet som är en följd av att olika historiska skeden avsatt och efterlämnat bestämda formdrag hos lokalförvaltningen. Samtidigt som spår av de administrativa kulturkretsarna samt särdragen i de enskilda staternas "nation-building" och "state-building" ännu kan skönjas tydligt påminner dagens lokalförvaltningsmönster i olika stater i allt högre grad om mosaiker tillkomna och påbyggda efter växlande aktuella och föränderliga krav över en längre tid.

Utredningen av de benämningar och begrepp som används för att beteckna de lokala administrativa institutionerna gav vid handen att det finns en slags gemensam "världsterminologi". Även om denna används som ett internationellt administrationsspråk visar ett närmare studium att de ifrågavarande konkreta lokala administrativa institutionerna i de olika enskilda staterna genomgående är särpräglade. Termer som "lokal", "mellaninstans", "region", "distrikt" m.fl. dylika benämningar har inte sällan olika förvaltningsrättsliga eller statsförfattningsrättsliga betydelser i de särskilda staterna.

Ur den komparativa förvaltningsforskningens synpunkt är detta ett betydande problem eftersom forskarna i sina strävanden att belägga gemensamma mönster och likheter synbarligen ibland rätt ytligt tenderat betona enstaka symmetrier samtidigt som viktiga och grundläggande skillnader kunnat lämnas utan avseende. Omständigheten att så skett är förståelig. Flera av de grundläggande termerna har en romersk-fransk rot och har till följd av kulturdiffusionen kommit att påverka förvaltningsterminologin i en mängd stater då dessa utfört sitt administrativa statsbygge. Trots att de utländska (eller internationella) termerna godtagits som sådana har de nationella politiska och administrativa särdragen i så gott som varje stat särpräglat de lokala administrativa institutioner som antingen växt fram på nationell grund eller nykonstruerats efter någon utländsk förebild. Vid komparativa förvaltningsundersökningar är det skäl att vara medveten om denna skillnad eftersom jämförelserna i annat fall riskerar bli såväl ytliga som missvisande.

Å andra sidan förhåller det sig också så att det i själva de lokala administrativa institutionerna i olika stater oberoende av den använda terminologin faktiskt finns gemensamma formdrag och mönster. Eftersom det på basen av dessa de facto-förhållanden kan göras analytiskt grundande och mer teoretiskt syftande utsagor och förklaringar skulle det vara angeläget att tyngdpunkten i den komparativa förvaltningsforskningen lades på detta plan. Särskilt kan det i detta avseende pekas på

den nordamerikanska Field administration-forskningen som haft just en sådan inriktning.

I den fortsatta framställningen de aktuella fragmenteringstendenserna som dessa ter sig såväl på det internationella och mer allmängiltiga planet som särskilt beträffande Finland uppmärksammas. Mot bakgrund av dessa ställs och diskuteras den övergripande frågan huruvida utvecklingen håller på att leda fram till en modifierad statsstruktur?

## 2. Statens fragmentering

### 2.1. Allmänt

Det har i ett stort antal kommentarer pekats på olika desorganiserings-och disintegrationstrender hos den samtida nationalstaten. Det har hävdats att dessa tendenser inneburit en fortgående erosion och en upplösning av de ideella och ideologiska grunderna för statens makt och auktoritet. För att anföra ett par exempel kan det nämnas att **Charles Tilly** fäst uppmärksamheten vid att den nutida politiska utvecklingen innefattar en rad hot mot alla de bärande strukturer som traditionellt ansetts konstituera de moderna nationalstaterna. Utvecklingen har nämligen satt ifråga inte bara uppfattningen om staten som en organisation i besittning av en grundläggande tvångsmakt inom ett givet territorium utan också konceptionen av staten som en suverän, centraliserad och formellt samordnad institution.[1] **Alan Cawson** har för sin del framhållit att den fragmenterade staten är en stat som nått en kritisk punkt i de kapitalistiska samhällenas historia. Detta beror dels på att dess myndighet och makt utstyckats till olika utomstatliga intressenter och dels på att dess politiska legitimitet eller bas för medborgarsamtycke undergrävts då den inte förmår tillfredsställa alla de motstridiga krav som riktas mot den.[2]

**Eskil Ekstedt & Roger Henning** har i sin studie "Statsmakt på mellanhand" pekat på att den forcerade geografiska globaliseringen, uppfattningen av världen som en enhet och en glob, framför allt kommit att utmana den nationella politiska nivån. De strukturella drivkrafterna inom ekonomin tvingar fram en allt mer långtgående internationalisering eller en samordning av verksamheter i två eller flera nationer.

---

1. Tilly 1975, 638

2. Cawson 1982, 54

Samtidigt innebär den ekonomiska utvecklingen en motsättning i förhållande till den befintliga politiska strukturen. Medan de ekonomiska krafterna och rörelsemönstren strävar att upphäva eller undgå gränser baseras politiken och förvaltningen på territoriella konstruktioner som nationer, landskap, kommuner o.a.d. Jämsides med internationaliseringen uppträder en decentraliseringstrend både bland företagen och den offentliga förvaltningen som stärker de lokala samhällsorganisationerna. Lokala politiska och fackliga organisationer samt ortliga företag mobiliseras inom lokalsamhällets ram och tar sig uttryck i en förskjutning av ansvar nedåt till lokala och regionala institutioner. Fenomenet illustrerar en megatrend i de flesta väststater sedan 1970-talets inbrott som sammanfaller med uppfattningen att den centralstatliga politikens möjligheter delvis är uttömda och att beslut fattade på den nationella nivån inte längre kan lösa alla problem. Istället förflyttas den sociala ingenjörskonsten ned till det lokala samhället under devisen "Think globally and act locally". Detta uttrycker fenomenet att idéer, kunskap och vetenskap blir allt mer internationella samtidigt som människorna och politikerna agerar allt kraftfullare i det lokala sammanhanget. Den sammantagna konsekvensen är att föreställningen av vad som är den nationella enheten börjar svikta eftersom statsmaktens och de centrala myndigheternas roll som ekonomiska och politiska aktörer minskar i relativ betydelse.[1]

Staten har med avseende på den territoriella aspekten av sin sammanhållning bl.a. definierats som den auktoritativa skärningspunkten för å ena sida det politiska territoriet och å andra sidan samhällets funktionella arrangemang.[2] Denna karaktäristik är träffande men det kunde ännu tilläggas att staten - för att göra sig gällande som stat i ett världssystem av stater - också måste utveckla ett visst mått av egen suveränitet mot yttre beroende och inflytande. Det är också dessa tre uppbyggnadsprocesser - territorium, funktionalitet inåt och suveränitet utåt - som betecknat de enskilda staternas nation-och state-building, men som nu alltså antingen spruckit upp eller befinner sig i varierande långt framskridna stadier av upplösning.

Den samtida nationalstatens makterosion har försiggått inom samtliga dessa tre sektorer eller områden. Det är nämligen möjligt att parallellt urskilja en avtappning av makt hos staten;

- till följd av den accelerande supranationella integrationen

---

1. Ekstedt-Henning 1988

2. Smith 1978, 172-194

- till följd av den till olika klientala och korporativa intressen knutna funktionella eller sektorella fragmenteringen av staten

- en upplösning genom tillkomsten av nya nationer och subnationell territoriell kravartikulering

Dessa tre fenomen skall belysas mer utförligt i den fortsatta framställningen.

**2.2. Den supranationella integrationen och nationalstatens upplösning**

Nationalstaternas suveränitet har inom stats-och folkrätten samt politologin betraktats som ett av de främsta statsprerogativen och uppfattats som själva ursprunget till statens myndighet, legislation och legitimitet. I realiteten varierar dock den nationalstatliga suveräniteten från fall till fall och eftersom inga nationella gränser är helt oigenomträngliga kan ingen suverän stat betraktas som isolerad från sitt övergripande geografiska, ekonomiska och politiska sammanhang. De mellanstatliga relationerna liksom en betydande del av de nationella myndigheterna och den offentliga verksamheten i vår tid berörs av nätverket av internationella och ömsesidiga beroende. **Komplex interdependens** är en term som skapats för att beteckna denna situation.

Den fortgående internationaliseringen har flera genomgripande konsekvenser för den inomnationella politiska maktutövningens förutsättningar och möjligheter. Den medför att beslut i många fall fattas inom internationella organ eller tillkommer som ett resultat av internationella förhandlingar eller internationellt samarbete. Detta innebär att de politiska besluten i allt högre grad kommer att påverkas av andra staters och övernationella organisationers handlande och de förväntade inomnationella effekterna av deras beslut. Då överenskommelser träffas eller avtal ingås med andra stater eller internationella organisationer kommer makten över de inomnationella besluten därför att på en rad områden reellt flyttas ut ur nationalstaterna eftersom riksdagens, regeringens och förvaltningens beslutsunderlag internationaliseras.

Framför allt domineras den internationella samexistensen och umgängeskulturen av ett västligt influerat handlingsmönster ifråga om de viktaste kommunikationerna som handel, migration, innovationer, medial kultur o.a.d. Samtidigt fungerar de flesta avancerade industriella samhällena utgående från reella omständigheter som självständighet hos världsmarknaderna, valutaflöde och kapitalistisk internationalism. Vidmakthållandet av den nationella suveräniteten präglas därför också av en rad

hänsynstaganden och beaktanden till följd av medlemsskap i internationella organisationer och faktiska beroendeförhållanden eller genom övriga avtal och förbindelser med andra stater. I praktiken är suveränitetsbegreppet av denna anledning åtskilligt mer diffust och obestämt än vad den teoretiska konceptionen kunde låta påskina.

**Martin Kolinsky** har emellertid anmärkt att det är till fördel för de enskilda staterna att parallellt höra till flera internationella organisationer som var för sig specialiserat sig på någon bestämd sektor eller någon särskild storregion. Medlemsskap i ett stort och starkt sammanhållet supranationellt samfund innebär ett riskablare alternativ eftersom detta på ett bestående sätt kunde beskära medlemsstaternas suveränitet och reducera dessa till ett slags "nationella" provinser i den överordnande statsorganisationen.[1] Försiktigheten visavi en alltför excessiv supranationell integration avspeglar på detta sätt det olikartade i staternas intressen och strävanden i det internationella nätverket av förbindelser. De enskilda staterna fyller i denna ordning därför också en viktig funktion som förmedlare och koordinerare mellan de nationella och internationella aktionsnivåerna.

Den praktiska konsekvensen av nationalstatens upplösning genom den supranationella integrationen för den inomstatliga lokalförvaltningens vidkommande är närmast förmedlad - men däremot inte oväsentlig. Skapandet av supranationella organisationer och strukturer försvagar de i förbunden ingående medlemsstaterna i det delavseendet att dessa förlorar sin makt att utföra unilaterala aktioner (d.v.s. en del av sin faktiska suveränitet även om de formellt och legislativt förblir suveräna stater). Då den centraliserade nationalstaten på så sätt försvagas ger detta i sin tur de inomstatliga lokala politiska krafterna ett större utrymme för uttryck, lokal kravartikulation och handlande eftersom statens supranationella föreningsband tenderar sudda ut dess anknytning till sina historiska gränser.

### 2.3. Den nationella och den subnationella territoriella upplösningen

Vid tiden för andra världskrigets slut uppgick antalet formellt suveräna stater i världen till 60-70. Under de efterföljande fyra decennierna har detta antal stigit till omkring 170. I genomsnitt har det under denna period således bildats tre nya suveräna stater varje år.

---

[1]. Kolinsky 1981, 82-103

Under samma tidsperiod har också befolkningen i olika etniska enklaver runtom i världen artikulerat territoriella självstyrelsekrav eller gett uttryck för statsseparatistiska strävanden. Den sammanlagda styrkan hos och omfattningen av dylika etniska enklaver är inte systematiskt kartlagd i global skala,[1] men det kan noteras att det enbart i Västeuropa finns drygt fyrtio etniska minoriteter[2] och mer än 27 miljoner människor med annat modersmål än det dominerande statsspråket. I Östeuropa uppgår antalet etniska minoriteter till åtminstone ett femtiotal och den motsvarande siffran för Sovjetunionens vidkommande är omkring tvåhundra. I Folkrepubliken Kina skall det finnas 56 nationella minoriteter. I själva verket är det endast något tiotal stater i världen som helt saknar etniska minoriteter och enligt en uppskattning som gjordes på 1970-talet skulle det sammanlagt finnas inte mindre än 7750 etniska minoriteter i världens stater.

Medan antalet suveräna stater mer än tredubblats under efterkrigstiden har det också i viss utsträckning uppstått subnationella territorier med någon form av autonom status inom suveräna stater eller i övriga typer av semisuveräna politiska enheter (utan att det i statsrättslig mening skulle vara fråga om konventionella federationer). Någon egentlig systematisk översikt i global skala finns inte tillgänglig men i Västeuropa där förhållandena är bäst kartlagda fanns det år 1980 15 etniska eller historiska territorier med specialstatus i avseende å legal specificitet eller officiell tvåspråkighet.[3] I global skala finns det dessutom ett avsevärt antal semisuveräna politiska enheter inom de suveräna nationalstaterna (också i det fall att delstaterna inom de federala staterna inte skulle inkluderas).

Det kan förmodas att den utveckling som inneburit tillkomsten av nya suveräna stater och semisuveräna politiska enheter med någon form av konstitutionell-terri-

---

1. På denna punkt kan det dock hänvisas till en inventering av 132 statliga enheter år 1971, i vilken endast 12 "rimligen" kunde beskrivas som nationalstater. I 25 stater utgjorde den största nationella gruppen över 90 % av befolkningen och i 25 stater varierade denna andel mellan 75-89 %. För 31 staters vidkommande varierade denna andel mellan 50-75 %. I 39 stater utgjorde den största nationella gruppen mindre än halva befolkningen. Connor 1978, 382

2. Allardt-Starck har förtecknat 46 dylika minoriteter i Västeuropa. Allardt-Starck 1981, 71-72. Stephens har igen detaljerat beskrivit över femtio språkliga minoriteter i Västeuropa. Stephens 1976

3. Dessa utgjordes av (i kronologisk ordning tillkomna): Isle of Man, Guernsey & Jersey och Skottland (Storbritannien), Landskapet Åland (Finland), Färöarna (Danmark), Sicilien, Sardinien, Valle d'Aosta, Trentino-alto-Adige och Friuli-Venezia Giulia (Italien), Azorerna och Madeira (Portugal) samt Katalonien och Baskien (Spaninen). Krejci-Velimsky 1981, 270

toriell status kommer att fortgå under den överskådliga framtiden. Det är dock sannolikt att en dylik utveckling inte i fortsättningen kommer att vara lika intensiv som under de senaste fyra decennierna - helt enkelt av den anledningen att ett stort antal potentiella stater redan uppnått formell självständighet. I brist på en systematisk kunskap är det vanskligt att uttala sig om den framtida utvecklingen i avseende å de inomstatliga semisuveräna politiska enheterna, men det kan förmodas att krav på federalism, home rule, territoriell autonomi, administrativ decentralisering o.a.d. kommer att artikuleras också i fortsättningen. Förekomsten av delstater och övriga inomstatliga autonomier (d.v.s. avsaknden av den för centralstaten utmärkande administrativa enhetligheten) kan nämligen ses som en effekt av eftergifter, kompromisser och anpassning i syftet att uppnå eller bevara nationell stabilitet - och det finns inget som tyder på att dylika eftergifter inte skulle göras också framgent. Snarare torde det då förhålla sig tvärtom. På lång sikt är därför en modifiering av världens territoriella politiska infrastruktur att vänta på samma sätt som efterkrigstiden inneburit en dylik modifering ifråga om de formellt suveräna staterna.

### 2.4. Den funktionella upplösningen

Statsapparatens moderna expansion har samtidigt med volymökningen inneburit även en utveckling mot en förvaltningsorganisatorisk differentiering och åtföljande fragmentering. Denna organisatoriska utbrodering har närmast ägt rum som ett gensvar på i själva samhället existerande strukturer och utvecklingstrender som professionaliseringar av olika verksamheter, det korporativa organiserandet av olika intressenter, klientala mönster o.a.d. På detta sätt har den offentliga makten sönderstyckats i olika enbart löst sammanhållna segment samtidigt som gränsen mellan det offentliga och det enskilda tenderat bli allt otydligare.

**Lennart Berntson** har pekat på att politiken särskilt i de skandinaviska välfärdsstaterna präglas av ett etatistiskt medvetande som innefattar konceptionen att staten har ansvar för hela samhället liksom även en plikt att styra och reglera existensbetingelserna för både enskilda individer och kollektiv. Denna etatism uppfattar såväl ekonomin som civilsamhället och de enskilda som delar av ett nationellt folkhem vars mål och strävanden fastställs i den politiska och administrativa maktens centrum. Tillsammans illustrerar dessa mål och strävanden ett civilsamhälle under snabbt förstatligande, frivillighetens tillbakagång och inordningen i obligatoriska och uniforma institutioner. Det har på detta sätt inträffat en institutionell förskjutning i de skandinaviska samhällena då marknadens, civilsfärens, det frivilligas och de oformella aktiviteterna successivt ersatts med politiskt och administrativt förhandlade och

beslutande åtgärder. Den pågående utvecklingen pekar därtill entydigt i riktning mot allt mer integrerade och enhetliga relationer mellan samhällets bärande institutioner och en homogenisering av samhällets organisation under ledning av en centralistisk och dominerande statsmakt.[1] Detta församhälleligande som ägt rum under efterkrigstiden har även karaktäriserats som en offentlighetsutbredning där samhällsresurserna i takt med att de ökat i allt högre grad överförts till offentliga organ. Denna utveckling har koncentrerat makt till offentliga institutioner medan den privata organisationsstrukturen anpassat sig efter den offentliga administrationen.[2] Den nya ordningen har rentav omtalats som ett "statligt eller offentligt produktionssätt" (och möjligen också socialistiskt).[3]

Trots att dessa kommentarer betonat just en utveckling i etatistisk riktning som stärkt det statliga elementet har jämsides med denna trend en fragmentering av den offentliga sektorn gjort sig gällande. Paradoxalt nog har det inträffat att staten parallellt med sin expansion och sitt inträngande i allt flera av civilsamhällets sektorer fortgående förlorat makt. Ju fler områden som kommit att beröras och dras in i den statliga och offentliga maktsfären desto mindre offentlig har denna makt blivit. Omständigheten att statens makt avtagit samtidigt som den allt mer brett ut sig kan dock åtminstone i vissa avseenden betraktas som en skenbar motsägelse.[4] Utvecklingen har nämligen resulterat i en stat som å ena sidan utmärks av sin centraliserade och enhetliga förvaltningsapparat och å andra sidan av en viss upplösning just i gränszonen mellan myndighetsutövning och intresseorganisationer samt klientela intressen. Jämsides med denna utveckling har de politiskt beslutande organen relativt sett förlorat i betydelse, varför den verkställande makten i viss mening återtagit en del av den maktställning den hade innan partiväsendets, den allmänna rösträttens och parlamentarismens införande.[5]

Av dessa orsaker har de statliga regeringspolicierna också blivit förhandlingsbara i större eller mindre utsträckning eftersom de är uppgörelser och kompromisser

---

1. Berntson 1985, 47-58

2. Lane-Löfquist 1985, 110-112

3. Furåker 1985, 81-83, Furåker 1985 II, 48-51

4. Rosas har - som det förefaller med en viss tvekan - satt fragmenteringen i samband med en "statsförvaltningens offensiv och expansion snarare än dess sönderfall". Rosas 1986, 537, se även Rosas 1989 II, 9-19

5. Berntson 1985, 49-50

mellan staten och utomstatliga intressenter. I motsats till vad fallet tidigare var då staten framstod som en traditionell överhet har den nutida relationen mellan staten och medborgarna i högre grad fått karaktären av ett klientförhållande. Där detta förhållande tidigare reglerades av på förhand fastställda påbud och rättigheter präglas dagens relationer i högre grad av prestationer, tjänster, avtal och överenskommelser. Och på motsvarande sätt där det tidigare fanns klara beslutsvägar och ansvarsförhållanden har det tenderat uppstå en situation där staten, olika administrativa instanser och intressen, korporativa organisationer, klienter och medborgare genom sina överenskommelser eliminerar dessa.

Denna utvecklingstrend har slagit igenom i staten som helhet och förvaltningens fragmentering, den politiska och administrativa sektoraliseringen liksom korporatism och klientalism gör sig gällande även inom lokalförvaltningen. Det är därför tydligt att statens funktionella eller sektorella upplösningstendenser berör de lokala administrativa institutionerna direkt och på ett genomgripande sätt - som en del av att denna utveckling generellt träffar den statliga administrationen och den offentliga förvaltningen.

### 2.5. Statsbygge som modernisering

I sin undersökning "Modernisierungstheorie und Geschichte" har **Hans-Ulrich Wehler** pekat på den nära kopplingen mellan begrepp som state-building, nation-building och politisk modernisering. Det moderniseringsparadigm som under 1950-och 1960-talen utvecklas framför allt av nordamerikanska samhällsvetare medförde att termen "modernisering" kom att ersätta tidigare utnyttjade termer som "europesering", "västerlandisering" och "civilisering".[1] Modernisering blev under efterkrigstiden en

---

[1]. Wehler 1975, 65, 11. Termen "modernisering" bör uppenbarligen ses just i ett historisk-statligt perspektiv. De nya och "moderna" kapitalistiska produktionsförhållandena gav ur historisk synpunkt staten en rad nya roller i och med att alla länder, nationer och områden i hela världen knöts samman. Handelns, produktionems och kommunikationers fortgående ökning utmynnade i en integrering av världssamfundet i form av ekonomiska, politiska och kulturella förbindelser och beroenden. Dessa ledde i förening en nationell eller lokal politisk mobilisering av nya grupper till att befolkningen i alla områden organiserades i stater. Som institution blev den "moderna" staten över hela världen i högre grad än tidigare aktiv i samhällsomvandlingen samtidigt som samhällsstrukturen blev mer differentierad och komplex.

Ur historievetenskapens synpunkt utgör förhållandet mellan moderniseringens allmängiltiga mönster och den speciella modernisering som varje enskilt samhälle, nation eller stat genomgår ett centralt problem. Den särskilda "historiska moderniseringsteori" Wehler försökt föra fram innebär en historisk socialvetenskap uppbyggd

synonym för "allmän utveckling" och en modell för samhällsutveckling som bland dessa uppfattades som universiell och global. Konceptionen innebar att samtliga samhällen förändrades från traditionella (via s.k. transitionella övergångssamhällen) till moderna på grundval av nya värden och attityder. Enligt denna konception kunde moderniseringen överföras från redan moderniserade samhällen till traditionella genom förmedling av "know-how", bistånd och teknologi.

Sedan mitten av 1960-talet har det emellertid riktats en allt mer systematisk kritik mot moderniseringsteorierna. I denna har det bl.a. satts ifråga att samtliga länder skulle kunna följa samma eller ens liknande utvecklingsmönster samtidigt som den reagerat mot tonvikten på nationalstaten som enda determinerande analysenhet.[1] Istället började samhällsutvecklingen och de globala förhållandena allt mer utbrett förklaras i termer av "centrum-periferi" och avhängighet". Särskilt kan i detta avseende nämnas **Immanuel Wallerstein** som istället för de tidigare moderniseringsteorierna infört ett historiskt världsssystemperspektiv. Kärnan i detta är att världsekonomin sedan 1500-talet underordnats västerlandets kapitalistiska utveckling och kolonialistiska framstötar och att styrkan i centrum fortfarande som ett historiskt arv är beroende av svagheten i den icke-västerländska periferin. I dessa perifera områden är en ekonomisk dynamik omöjlig, vilket i högre grad beror på ett aktivt tillbakahållande än på exklusiv stagnation. De sociala effekterna av den icke-västerländska världens periferisering är att dess befolkningsmassor utarmats och gjort deras levnadsstandard lägre än innan kontakten med det kapitalistiska systemet samt alstrat en lokal parasitär elit. Detta har dock inte inneburit ett återskapande av feodala förhållanden eller en petrifikation av det traditionella samhället. Ur historisk synpunkt har följderna för periferin varit förödande och medfört en fortsatt katastrof också vid 1900-talets slut. Denna konception om ett världssystemperspektiv som baseras på den historiskt specifika utvecklingen har samtidigt inneburit en fullständig brytning med vad han kallat "ett ahistoriskt modellbygge" ( i likhet med dikotomin traditionell-modern).

---

kring universiella kategorier. Även om denna visserligen bör utveckla egna problemteorier och lösningstypologier syns en central uppgift hos den vara att ge kompletterande och måhända korrigerande historiska bidrag (fastställa viktiga forskningsfält, fylla forskningsluckor, bilda hypoteser för förklarandet av omstridda fenomen, periodisering o.a.). Wehler 1975, 58-63

1. Skocpol 1977, 1075-1090

I hans världssystemperspektiv har betydelsen hos staten och förvaltningen reducerats till endast sociala aktörer och organisatoriska strukturer bland andra. Analysen utgår därför inte heller från staten, utan från "sociala system" som antingen består av "minisystem" (som är geografisk små och historiskt kortvariga) och "världssystem" (världsimperier och världsekonomier[1]). Inom världsekonomin finns de högre samhällsklasserna[2] främst men inte helt och hållet i centrum medan de befolkningen i periferin exploateras mest. De högre klasserna bibehåller sin makt genom att utnyttja de starka centrumstaterna[3] för kontrollen över periferin.

Inom ramen för det moderna världssystemet finns ett nätverk av suveräna stater med klara territoriella gränser, sina nationella lagar, representationer, språk, flaggor, valutor, medborgare m.m. Deras suveränitet innebär i teorin att dessa länders interna och grundlagsenliga makthavare har rätt att handla i enlighet med sina beslut. Samtidigt som i det närmaste varje stat proklamerat medborgarjämlikhetens universialitet ter sig emellertid den faktiska situationen såväl i globalt avseende som för varje enskild suverän stat mycket annorlunda eftersom det i det mellanstatliga systemet i själva verket finns en hierarki och inom varje suverän stat en medborgarhierarki.[4] **Wallerstein** uppfattar också staten som ett instrument för olika intressegrupper eller grupper av stater. Även om dessa använder staten för att skydda och främja sina intressen är staten emellertid inte någon bestämd grupps eller klass' exekutiva makt, utan bidrar i sig själv till alstrandet av autonoma intressegrupper som ämbetsmännen. Ur denna synpunkt skulle statsbygget därför framstå som en räcka av maktkonsolidering, skyddsreaktioner och kontrollambitioner och åtminstone inte i första hand som något instrument för en samhällsutvecklande "modernisering". Han förnekar ingalunda att stater kan vara dynamiska, men eftersom världsordningen också i

---

1. Det kan finnas endast en världsekonomi, varför det inom den befintliga kapitalistiska världsekonomin inte finns vare sig feodala eller socialistiska system. Idén om socialism i ett land är omöjlig och den kapitalistiska världsekonomins dominans har förvrängt försöken att skapa socialistiska stater samtidigt som den inre politiska utvecklingen i dessa uttryckt strävanden att överleva i ett fientligt världssystem. Buhl 1979, 6-7, Ragin-Chirot 1984, 278

2. Även om Wallerstein inte primärt använder sig av klasser som förklarande faktorer utesluter han inte en klassanalys. Istället opererar han med begrepp som "intressegrupper" och "statusgrupper" och påpekar att begrepp som samhällsklass och etnicitet kan förstås enbart ur världssystemets perspektiv.

3. Wallersteins tes att centrumstaternas styrka motsvaras av svaga statsapparater i periferin har bemötts med påpekandet att absoluta stater i högre grad förekommit i periferin än i centrum. Scocpol 1977, 1083-1088

4. Wallerstein 1988, 49-50

avseende å det statliga agerandet primärt bygger på tillvaratagandet av gruppintressen och upprätthållandet av underordning uppfattar han dagens system med omkring 150 suveräna stater som en chimär.

Trots vissa svagheter och motsägelser innefattar **Wallersteins makrosociologiska världssystemperspektiv** en förklaringsmodell som måhända mer adekvat än tidigare teorier förklarar det moderna världssystemet.[1] Genomslagskraften hos detta perspektiv har också varit betydande. Det har tonat ned betydelsen hos staten som aktör såväl inomnationellt som internationellt, vilket i så måtto har en verklighetsbakgrund att staten är långtifrån den enda centrala sociala aktören. Å andra sidan har världssystemperspektivet lyft fram främst negativa sidor hos det statliga handlandet som vaktslående av egoistiska gruppintressen och ett orättfärdigt underordnande (och som ingalunda saknas). Det moderna statssystemet - som är en direkt konsekvens av de västerländska statsbildningarnas tidigare misslyckanden och historiska utveckling - har emellertid också fört med sig en rad positiva implikationer som världssystemperspektivet inte fäst särskilt avseende vid.

Även om olika former av en världsordning funnits också tidigare i historien förefaller det motiverat att tala om existensen av ett världsomfattande system av suveräna stater först från och med 1960-talet. Under efterkrigstiden har staterna aktivt samarbetat med varandra för upprätthållandet av en mellanstatlig ordning som inneburit att staternas inre auktoritet bekräftats samtidigt som en yttre ram för samexistens konsoliderats. Det mellanstatliga samarbetet har på detta sätt gett upphov till såväl ett internationellt system som ett rudimentärt internationellt samfund med mellanstatliga institutioner, ett diplomatiskt system, folkrättsliga regler, mekanismer för konfliktreglering o.a.

Staten i modern mening har i geografiskt hänseende och som praktiskt omsatt idé spridit sig från Europa över hela världen och även om många icke-europeiska stater byggt på en inhemsk statstradition har de europeiska statsmodellerna oftast fungerat som anammade inspirationskällor och konkreta förebilder. Trots att statsvärdet drabbats av en viss degradering till följd av uppkomsten av ministater, mikrostater

---

1. Inte ens Wallerstein har hängt upp sig på själva termen "modern" (utan tvärtom gett sitt huvudarbete rubriken "The Modern World System"). Den historiska och globala omvandling som under de senaste seklen ägt rum inom världsekonomin och samhällslivet och gett upphov till nya statsformer utgör dock under alla omständigheter en sammanhängande världshistorisk process - oavsett huruvida fenomenet kallas "modernisering" eller något annat.

och imitationsstater har den suveräna staten idag trots allt idag blivit en politisk form som hela mänskligheten för första gången i sin historia har gemensam.[1] Staten spelar likaså en viktig och positiv samtida roll i världssamfundet. Utan staten som en organiserare inåt mot sina medborgare och utåt gentemot andra stater skulle såväl de inomnationella som de internationella förhållanden fungera avsevärt sämre.

Statsbygget som fenomen nådde en intensitet och en geografisk omfattning under 1950-, 1960-och 1970-talen som saknar historiskt motstycke. En konsekvens av detta har även varit att det under efterkrigstiden för första gången uppstod politiska ministärer som en världsomfattande styrelseform. I nästan samtliga stater verkar numera regeringar sammansatta av ministrar utgågna ur den nationella politiska hierarkin. Under 1950-talet var den ministeriella statsförvaltningens utbredning ännu begränsad och väldiga områden förvaltades under koloniala administrationformer. År 1950 fanns det omkring 850 ministerbefattningar i de sjuttio självständiga staterna medan de motsvarande siffrorna år 1975 var omkring 2500 och 140. Största delen av denna ökning hade som orsak just tillkomsten av nya självständiga stater, men en avsevärd del berodde också på ökningen av ministerbefattningar i såväl äldre som nyare stater.[2] Under perioden 1945-81 var uppskattningsvis 20000 ministrar verksamma och antalet ministrar torde i medlet av 1980-talet ha uppgått till omkring 3000. Denna utveckling har enligt **Jean Blondel** resulterat i uppkomsten av en universiell klass av ministrar och i att mänskligheten för första gången i sin historia nu regeras av en politisk klass.[3]

Också ur lokal synpunkt har uppkomsten av det moderna statssystemet bidragit till skapandet av ordning. Staten i meningen av en högsta regering över ett bestämt territorium och en bestämd befolkning har efterhand vunnit utbredning över alla kontinenters hela territorium. Sedan dessa kontinenter uppfylldes av bestående stater som inte längre annat i undantagsfall bröt samman till följd av inre eller yttre konflikter har en lokal ordning kunnat upprätthållas inom stora områden i världen. Denna ordning har inte etablerats endast som en konsekvens av ett inomnationellt

---

1. Bull 1979, 112-123

2. Under 1700-talet omfattade regeringarna inte fler än fyra-fem ministrar och under 1800-talet ökade antalet ministrar endast långsamt. I slutet av 1940-talet var ett vanligt antal ministrar tolv medan siffran i mitten av 1970-talet närmade sig tjugo. Blondel 1982, 175-177

3. Blondel 1985, vii, 4, 2

organiserat styre, utan i många fall har statssystemet även direkt tillhandahållit ett yttre stöd som främjat eller möjliggjort den inre ordningen.

Tidigare har begreppsparet "nation-building" och "state-building" berörts och mot bakgrunden av den genomförda undersökningen kan frågan ställas vilken relation dessa har till de lokala administrativa institutionerna och den statliga distriktsförvaltningen?

Det förefaller finnas grund för att i första hand hänföra "nation-building"-fenomenen till en allmän medborgarmobilisering och skapandet av en nationell eller nationalstatlig identitet. För nationen som helhet innebär detta ett aktivt formande av en nationell kultur och ett nationellt utbildningssystem samt upprättandet av såväl politiska som kulturella centrala institutioner. Ur lokal synpunkt innebär nationsbygget på motsvarande sätt en lokal medborgarmobilisering, i vilket de lokala samhällena och lokala sociala förhållandena knyts till en nationell ram och blir en del av den nationella ekonomin, politiken och kulturen. Formerna för denna lokala medborgarmobilisering och socialisation in i en nationell identitet utgörs av de lokala utbildningsinstitutionerna, det lokala organisationsväsendet, de lokala politiska rörelserna, deltagande i de lokala administrativa institutionerna o.a.d. Förbindelserna mellan "nation-building" och den statliga distriktsförvaltningen framstår därför vid ett tidsmässigt sammanfallande statsbygge och nationsbygge visserligen som integrerade,[1] men ändå inte som särskilt intima.

Sedan nationsbygget väl intierats innefattar statsbygget skapandet av det statens såväl centrala (eller nationella) som lokala politiska och administrativa institutioner (eller som dessas anpassning till nationsbygget ifall statsapparaten i någorlunda utbyggd form existerat redan tidigare). De specifika statliga strategier (unitära, federala, hybrida, funktionella, prefektorala, pragmatiska, postmoderna m.fl.) som tillämpas är dock särpräglade för varje enskild stat och utgör samtidigt en del av den speciella modernisernisering vare enskilt samhälle genomgår.

---

[1]. Ifall de kommunala institutionerna som en del av staten i vid mening kunde ett kommunalt medborgardeltagande måhända ses som en faktor i (det lokala) statsbygget. Detsamma skulle då även vara fallet med de olika medelbara förvaltningsinstitutionerna med lokal karaktär som t.ex. 1800-talets länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsende i Finland. Likaså skulle det mer partiella medborgardeltagandet i ortliga statsorgan som lokala domstolar, vissa statliga distriktsorgan, blandade kommunala och statliga organ samt lokala statliga nämnder, kommissioner, delegationer o.a.d. innebära en direkt förbindelse mellan den lokala medborgarmobiliseringen och (det lokala) statsbygget.

## 2.6. Mot en modifierad statsstruktur?

Ett gemensamt drag hos nationer mitt uppe i sin nation-building och hos det stora spektrumet av etniska och subnationella befolkningsgrupper har varit åberopandet av den territoriella friheten som bevekselsegrund för de nationella strävandena eller självstyrelseaktionerna. Dessa frihetssträvanden har riktats mot de band som förhindrat den statliga eller substatliga frigörelsen och stått i vägen för dessa befolkningsgruppers möjligheter att själva bestämma sina öden. I de beskrivande kommentarerna till dessa fenomen har uppmärksamheten ofta blivit fäst vid de mekanismer som skapat den nationella enheten, den kulturella integrationen och massmottagandet av gemensamma inomnationella politiska spelregler. Som en ny forskning visat finns det dock inte mycket grund för en dylik beskrivning. Istället har skapandet av stater - såväl de gamla som de nya nationerna - framställts som framför allt kringgärdat av instabilitet, tvång, repression och olikartade osäkerhetsfaktorer.

Även om behovet av nation-building-och state-building-processerna motiverats ideellt är det därför skäl att i dessa nationella och statliga konstruktionsprocesser och utvecklingstrender se också betydande praktiska och statspragmatiska bevekelsegrunder. Denna aspekt har uppmärksammats av **Ernest Gellner** som utvecklat en modell för att förklara varför nationer etableras och upprätthålls. I motsats till en vanlig och förutfattad uppfattning är den nationella identiteten enligt honom ingen "naturlig" inlevelse hos befolkningen i de olika nationerna. De naturliga politiska enheterna i mänsklighetens historia är istället mindre tribala eller byenheter, stadsstater, feodala segment löst förenade med varandra eller med någon högre myndighet, dynastiska imperier, vaga religiösa kommunnioner o.a.d. I ytterst få fall sammanfaller dylika politiska enheter med de moderna nationella enheterna d.v.s. med språk-och kulturgränserna. Istället är det skäl att uppfatta nationerna som artificiella politiska enheter som kräver en viss storleksskala för att kunna upprätthålla ett heltäckande utbildningssystem och en socialisation som förmår skapa ett effektivt medborgarskap. Sociala enheter av bystorlek kan visserligen finansiera en lokal utbildning men kommer ändå att vara beroende av en produktion av lärare och specialister samt ett övergripande organiserande maskineri.[1] Ursprunget till den nationella identiteten är därför inte heller någon "naturlig" känsla, atavism eller myt. Den är däremot en

---

[1]. Gellner 1972, 147-178. Motargumentet att småstater existerar utan ett storskaligt utbildningsmaskineri har Gellner bemött med konstaterandet att nominellt självständiga politiska enheter som t.ex. Monaco och Andorra i utbildningshänseende kan leva på ett parasitärt sätt i symbios med politiska enheter som bär upp fullskaliga utbildningssystem.

genuin, objektiv och praktisk nödvändighet - även om den är dunkelt insedd. Av dessa orsaker är de moderna lojalitetsskapande enheterna också kulturella enheter centrerade kring utbildningssystem. Därför kan de heller inte vara helt småskaliga som lokala, tribala, feodala eller klassiska enheter.

Omständigheten att nationerna inte sammanfaller med utbredningen av hela civilisationer, språk, religion och liknande kulturregioner kan igen förklaras med utgångspunkt i de olika faktiska utvecklingsskillnaderna som skapats eller uppstått mellan de olika politiska enheterna. Då industrialisering och modernisering sprider sig kommer tidigare politiska enheter att sprängas. Dessa är vanligen små och intima (byar, tribala och feodala enheter) eller stora och svagt centraliserade (traditionella imperier sammansatta av smärre grupperingar) varför industrialiserings-och moderniseringsomvandlingen kommer att skapa klyftor mellan de olika grupper av människor som berörs vid olika tidpunkter. Dylika klyvningar kan uttrycka sig med särskild skärpa ifall såväl den mer som den mindre avancerade befolkningen lätt kan urskilja varandra till följd av gentiska orsaker eller rigida kulturmönster. De moderna politiska gränserna är därför med den symboliska bild **Gellner** anfört som ett system med lås som åtskiljer olika områden på olika stadier av ekonomisk utveckling.

Även om det finns tydligt iakttagbara trender som pekar på en upplösning av nationalstaten som den uppfattats under de senaste decennierna kan det förmodas att utvecklingen i detta avseende framför allt kommer att innebära närmast en långsiktig och komplex modifiering av såväl den globala som den inomnationella statsstrukturen. Utvecklingsriktningen och formen för för denna modifiering kommer högst sannolikt att utgöras av en kliental och korporativ segmentering inom staterna, en större territoriell-administrativ variation, oenhetlighet och substatlig utskriftning samt en samtidig mer eller mindre lös gemenskap grundand på storregioner, block, koalitioner och globala organisationer med ett komplext nätverk av förbindelser och beroenden.

Däremot kan det förmodas att den traditionella men modifierade staten kommer att bestå som den huvudsakliga formen för den territoriella politiska organisationen eftersom dess funktioner och prestationer ur praktisk synpunkt är alltför vitala för att överges. Statens legitimitet är visserligen ansatt genom de många olika och motstridiga krav som riktas mot den. Detta är dock inget principiellt nytt - även om volymen av krav i sig måhända ökat avsevärt. Det som genomgående varit utmärkande för staten är ju nämligen dess ständiga balansgång mellan konkurrerande krav och för att överhuvudtaget kunna utveckla en statlig verksamhet måste staten göra

ständiga val och prioriteringar. Detta innebär också att bestämda sektorer, grupper eller territoriella områden fortgående kommer att vara relativt underpriviligerade. Civilsamhällets fragmentering (som avspeglar sig också med större eller mindre styrka i statens organisation och funktioner) är i själva verket basen för statens handlande eftersom den kan förlita sig på olika allianser, motallianser och balansmanövrar samtidigt som den från början är konstruerad just för och inriktad på att trygga sin existens och sitt fortbestånd som stat. Statens förmåga att anpassa sig till nya situationer måste ur ett historiskt perspektiv betecknas som god. Veritabla statssammanbrott i modern tid har - såtillvida det inte rört sig om ett militärt utplånande - betecknande nog utgjort exklusiva undantag eller temporära kriser.

Det är antagligt att de enskilda staterna kommer att förlora en del i individuell suveränitet med en fortgående och stärkt supranationell integration men som kompensation kommer istället en kollektiv styrka och världsinflytande att erhållas. Dagens värld som kännetecknas av synnerligen livliga mellanfolkliga förbindelser och frekventa men territoriellt begränsade kriser runtom i världen skulle knappast kunna fungera utan den infrastruktur de enskilda staterna bildar i global skala. De existerande staterna och statssystemen har en stabiliserande och organiserande inverkan på såväl de inomnationella som de internationella förhållandena. Det kan därför förmodas att staterna också fortsättningsvis kommer att kunna fylla en dylik funktion även om utvecklingen förefaller gå mot en modifierad balans ifråga om centralstatens inomnationella kompetens, de inomstatliga subnationell-territoriella förhållandena och staten som en politisk enhet i en block-och världsgemenskap.

**Eskil Ekstedt & Roger Henning** har formulerat tre övergripande funktioner för den samtida nationalstaten. Enligt dessa skulle den nationella nivån fortsättningsvis behövas för att;

- företräda de enskilda staternas nationella intressen i bilaterala och multinationella sammanhang

- åstadkomma inomnationell samordning genom att utforma interna spelregler, koncentrera resurser för särskilda ändamål och fördela välfärden

- länka samman den lokala nivån med den lokala

Den centrala statliga funktionen skulle i framtiden bli just den tredje och sammanlänkande funktionen då den nationella nivån kommer att omformulera sin

tidigare roll och erhålla ett avsevärt större ansvar i det internationella sammanhanget. Dess viktigaste uppgift skulle vara att fungera som förbindelselänk mellan lokalsamhället och det internationella samfundet, vilket innebär att den skulle tillvarata de olika nationella särintressena i ett allt mer globalt samhälle och göra dessa hörda i överstatliga sammanhang. Statens nya roll skulle således framför allt vara **mellanhandens.**

Ett utmärkande drag för den moderna nationalstaten är dess inneboende centralistiska fallenhet och dess jämförelsevis fasta administrativa struktur - åtminstone i jämförelse med den disintegrerade stat av medeltida typ den avlöste. En stat behöver emellertid inte oundgängligen vara centraliserad för att existera som en statlig organisation. Också en löst sammanhållen stat är i sin disintegration i alla fall en stat så länge de sammanhållande och centralistiska mekanismerna inte kollapsar eller staten söndersprängs i sina territoriella beståndsdelar eller i övrigt sönderfaller i enskilda segment, statsfragment, parastatliga organisationer eller semistatliga samfund. Centralisering och decentralisering är på ett grundläggande sätt förknippade med historiska stadier av nationell integration även om detta beroende kan präglas av tvetydiga drag. En nation under tillblivelse eller utveckling betonar vanligen och typiskt nog den nationella integrationens betydelse för att övervinna lokalt inskränkta lojaliteter och de nationella ledarnas framstötar tenderar därför vara centralistiska. En geografiskt fragmenterad maktkonstellation kräver dock ofta hänsynstaganden i förhållande till lokala makthavare, vilket igen medför en en decentralistisk effekt. Ett framgångsrikt balanserande av dessa motsatta impulser mot varandra i kombination med ett partiellt överseende med den sistnämnda impulsen är också ofta kärnan i ett lands nation-building.

Den viktigaste implikationen hos en centraliserad förvaltning är att de krav på enhetlighet som statsledningen ställer kan tillgodoses och etableras som ett administrativt system. En centralt ledande och dirigerande statsförvaltning är därför en förutsättning för upprätthållandet av statsenheten. En excessiv decentralisering eller en långt gången fragmentering kan däremot sönderstycka ett samfund i en rad rivaliserande, intoleranta och egoistiska lokalsamfund eller subnationella autonomier som åsidosätter det nationella och statliga kollektivets helhetsintressen. Även om orsakerna till det näranog fullständiga och aktuella statssammanbrottet i Libanon är andra än de som relaterats i denna undersökning utgör landet ett extremt exempel på en statlig upplösning i modern tid. Hos centrala statsinstanser som kan göra sig gällande över hela det nationella territoriet med nödig effektivitet är möjligheterna att skapa en överblick över politiska grundfrågor och samhälleliga problem och att

gestalta dessa som nationella uppgifter avsevärt större än hos lokala organ. Detta förhållande bottnar i de centrala instansernas karaktär av nationellt sammanfattande och och enhövdade organ som medför en distans till det lokala sammanhangets koppling till sin konkreta lokala miljö. En dylik nationell överblick kan också erhållas endast centralt och kan därför inte ens utvecklas lokalt och nås decentraliserat. Centralinstansernas distans till lokalsamfundet har även den konsekvensen att centralförvaltningen inte lika lätt som lokalt rotade administrativa organ faller till föga för särorienterade lokala, klientala eller personliga hänsyn.[1]

**James W. Fesler** har konstaterat att administrativ centralisering ofta förknippats med framväxten av det kungliga enväldet och den lokala självstyrelsens tillbakagång.[2] Även om det finns många exempel på en dylik utvecklingsgång är associationen dock inte vare sig absolut eller uttömmande. En villkorlig förutsättning för uppkomsten av nationella demokratier och konstitutionella regimer har nämligen kunnat utgöras av förekomsten av en nationell byråkrati förmögen att verkställa vilka som helst beslut fattade i rikscentret. En tidigare rentav nödvändig förutsättning därtill utgjorts av en differentiering mellan den offentliga administrationen och den enskilda hushållningen och godsförvaltningen. Detta isärhållande främjades av tillväxten av en centralt kontrollerad men samtidigt vittomfattande byråkrati som adminstrerade de offentliga angelägenheterna på såväl kungens som högaristokratins lantegendomar. Den lokala självstyrelsen har ursprungligen ofta varit en lokalt inskränkt autokrati eller en oligarki med självförvaltande lokala magnater snarare än folklig demokrati. Ersättandet av de lokala magnaterna och deras ombund med kungliga ämbetsmän som ett led i en stat-building-process har därför kunnat ha en frigörande konsekvens för befolkningen i de berörda områdena - trots den administrativa centraliseringen.

### 3. Finland

#### 3.1. Allmänna drag

Utformningen av de lokala förvaltningsinstitutionerna i Finland präglas i huvudsak av det historiska arvet från den svenska tidens stats-och samhällsordning. Också under autonomins tid följde Finland i betydande utsträckning det svenska mönstret antingen så man höll fast vid de tidigare inrättade institutionerna eller utnyttjade

---

1. Thomson 1951, 187, Duchacek 1970, 120

2. Fesler 1968, 372

svenska förebilder vid inrättandet av nya institutioner. Å andra sidan kan också markanta skillnader beläggas så att man i Finland avstod från en del instiutioner som grundades i Sverige eller så att de svenska förebilderna modifierades och gav en för de inhemska förhållandena anpassad utformning.

Under hela 1900-talet är det möjligt att vid sidan av den svenska kulturdiffusionen skönja även ett europeiskt inflytande ifråga om innovationer och terminologi då nya lokala administrativa institutioner byggts upp. Dessa termer har visserligen ofta erhållit en nationell prägel till följd av översättningarna till finska (i regel har dock finskspråkiga nybildningar föredragits), men i all väsentlighet har de ändå inspierats av utländska förebilder. De europeiska förebilderna har då upptagits antingen direkt eller indirekt genom förmedling av svenska institutioner och terminologi. De lokala administrativa institutionernas konkreta utformning, syften och funktionsmodeller är däremot säkerligen i högre grad ett resultat av de specifikt nationella behoven och de inhemska politiska förhållandena. Liksom fallet är med motsvarande institutioner i övriga stater finns det emellertid också i de finländska lösningarna vissa allmängiltiga drag (som uppträtt och uppträder oberoende av terminologin).

Ifråga om de lokala administrativa institutionernas historiska utveckling i Finland har det pekats på de långa utvecklingslinjer som gjort sig gällande och särskilt på de statliga distriktsorganens ökade volym bland institutionerna inom lokalförvaltningen. Tre drag kan sägas ha utmärkt de statliga distriktsorganen under de senaste decennierna:

1) det relativt stora antalet typer av distriktsorgan och förvaltningsområden

2) modifieringarna, formförskjutningarna och sammanläggningssträvandena, samt

3) det ökade bruket av underdistrikt

Som en mer generell iakttagelse kan det statliga handlandet ifråga om de statliga distriktsorganen sägas ha präglats av två närliggande, men svårkoordinerbara strategier: 1) dels har i en strävan till administrativ effektivitet ett stort antal separata organisationer byggts upp och dels 2) har en effektivare styrning och samordning av dessa eftersträvats. Då det varit problematiskt att samtidigt förverkliga bägge strategierna har det närmast gällt att hitta en balans mellan dessa. Olika tidsperioder har därför också kunnat representera olika balanser och så kommer det uppenbarligen att förhålla sig också i framtiden.

Undersökningen har lett fram till att de statliga distriktsorganen normalt är att uppfatta som särskilda myndigheter ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt (ifråga om vissa distriktsorgan kan särförhållanden gälla). Organisationsformen är dock inte enhetlig och avvikelser kan närmast undantagsmässigt förekomma. Det har även framkommit att beslutsfattandet inom flera distriktsorgan har en kollektiv och i ett fall en kollegial karaktär. Likaså har bilden uppstått att de statliga distriktsorganen inte är särskilt isolerade och helt utom räckhåll för medborgerlig påverkan. Med de tiotals typer av nämnder, delegationer o.a. dylika mestadels rådgivande organ bör det rimligen finnas ett utrymmer för social respons i organens verksamhet. En dylik respons bör därtill stärkas av att dessa organ sammansatts med företrädare för lokala intressenter, klienter och politiska grupper. Detta bör igen öppna möjligheterna för rent lokala förvaltningsutfall.

I den fortsatta framställningen kommenteras framtidsutsikterna för den statliga distriktsförvaltningen med avseende på typerna av statliga distriktsorgan och förvaltningsområden samt deras ställning. Dessutom diskuteras de allmänna fragmenteringstendensernas möjliga konsekvenser för de lokala administrativa institutionerna och lokalförvaltningen i Finland.

### 3.2. Den statliga distriktsförvaltningen som moderniseringsinstrument

Framställningen kan måhända ha gett intrycket att den statliga distriktsförvaltningen i den finska riksdelen/Finland sedan århundraden befunnit sig i en ständig tillväxt där såväl typerna av organ som antalet statliga distriktsförvaltningsområden kontinuerligt ökat. I denna mening skulle den nuvarande statliga distriktsförvaltningen kunna ses som en slags kulmination på den tidigare utvecklingen.

Mot en dylik uppfattning om en ständig tillväxt kunde invändas att den statliga distriktsförvaltningen i dagens läge förefaller ju som det framgått ha kommit in i ett brytningsskede som väsentligt skiljer sig från de föregående skedena. Den allmänna ram, inom vilken den statliga distriktsförvaltningen nu existerar präglas nämligen av en upplösning av äldre hierarkiska mönster. Som exempel på detta kan pekas på decentraliseringssträvandena inom statsförvaltningen, intressent-och medborgarrepresentationen i anslutning till flera statliga distriktsorgan, privatiseringsidéerna, frikommunexperimenten o.a.d.

Faktum kvarstår dock att den statliga distriktsförvaltningen utmärkts av en jämförelsevis kontinuerlig och långsiktig expansion: under den svenska tiden ny-

etablerades elva typer av statliga distriktsorgan, under autonomins tid 13, under den första republikens tid 21 och under den andra republikens tid 20 (jämte därtill 16 ombildningar). År 1985 fanns det 41 typer av statliga distriktsorgan (år 1965 var siffran dock 46) mot nio typer av territorialkorporationer och sju typer av judiciella lokalorgan. Av förvaltningsområdena svarade de statliga distriktsorganen samma år för 42 % mot 49 % för territorialkorporationerna och 9 % för de judicella lokalorganen. Under den trehundratrettiofemåriga perioden 1650-1985 ökade antalet statliga distriktsförvaltningsområden nästan fyrtiofalt mot fyrafalt för territorialkorporationerna och närmare trefalt för de judiciella lokalorganen. Även om tillväxten inte genomgående varit helt kontinuerligt är trenden klar: den statliga distriktsförvaltningen har präglats av en påtaglig tillväxt såväl ifråga om typer av distriktsorgan som om förvaltningsområden medan antalet typer av territorialkorporationer och judiciella lokalorgan hållit sig någorlundan konstant under dessa trehundratrettiofem år (antalet förvaltningsområden har dock klart ökat).

Mot uppfattningen om ett brott i utvecklingen under de senaste decennierna och ett veritabelt paradigmskifte talar också flera historiska exempel. Postverket med sina distrikt var sålunda på hyra åren 1636-77. Rikets sjötullar var likaså i sin helhet utarrenderade åren 1629-30. I den finska riksdelen var tullarna i Helsingfors och Borgå förpaktade till borgarskapet i Reval och i Åbo till köpmän åren 1623-27. Också åren 1632 och och 1634 var tullarna utarrenderade. Under företrädesvis 1700-talet handhades rikets tullförvaltning av särskilda tullarrendesocieteter. Dessa verkade under åren 1726-65, 1777-82 och 1802-08 eller sammanlagt under 81 års tid. Under 1790-talet började det växa fram ett länshushållningssällskapsväsende i omedelbar anslutning till, men ändå utanför den lokala statsförvaltningen. I Finland blev organiseringen av ett fullt utbyggt länshushållnings-och lantbrukssällskapsväsende mycket utdragen och det dröjde till 1860-talet innan det var helt riksomfattande. Väl organiserat och utbyggt fullgjorde det en betydande mobiliserande och hushållningspolitisk roll ända fram till den första republikens tid och reaktiverades ännu under krigs-och krisåren på 1940-talet. På 1950-talet uppstod de första kommissionerna i anslutning till statliga distriktsorgan och detta fenomen vann en allmän utbredning med de många likartade nämnder och delegationer som inrättats under de efterföljande decennierna. Decentraliserings-och privatiseringstrenderna liksom anpassningen till lokala klienter och intressen hos de statliga distriktsorganen under 1970-och 1980-talen är således inte entydigt diametral till den centralstatliga konsolidering som vidtog på 1600-talet.

Under perioden från 1600-talet fram till och med förra hälften av 1800-talet var de befintliga statliga distriktsorganen i det närmaste helt och hållet inriktade på att garantera statens och statsadministrationens fortbestånd. Det gjordes visserligen en del försök med utvecklings-och näringspolitiskt inriktade distriktsorgan som provinsialschäferorganisationen åren 1739-67, men dessa tidiga moderniseringssträvanden utföll inte väl. Först med det industriella och kapitalistiska genombrottet under 1800-talets senare hälft tillkom ett bredare spektrum av specialiserade statliga distriktsorgan som grep in och främjade den lokala ekonomiska och sociala omvandlingen. Denna modernisering påtrugades i en inte obetydlig utsträckning de lokala samhällena ovanifrån, t.ex. såväl kommunaliseringen av samhället som införandet av folkskolan pådrevs och påskyndandes aktivt av de centrala instanserna och guvernörerna.

Likaså har i tiden en modernisering av de lokala samhällsförhållandena skett bl.a. med den statliga distriktsförvaltningen som instrument. Ökningen av antalet typer av statliga distriktsorgan och förvaltningsområden har som sådan dragit in ett allt större antal samhälleliga aktiviteter, näringar och kommunikationer i den statliga verksamhetssfären och på så sätt främjat en lokal ekonomisk och social differentiering. Den kontinuerliga utbyggnaden av statliga distriktsorgan har fört med sig en växande statlig lokal funktionärskår. Till följd av sin socialisation i det nationella utbildningssystemet har tjänstemännen inom denna väl en gång ortligt stationerade tillfört de lokala samhällena moderna värderingar och tekniker. En allt mer differentierad statlig distriktsförvaltning har även integrerat allt fler lokala aktörer, intressenter och klienter och utvecklat arrangemang för en funktionell intresseaggregering och institutioner för lokal konfliktreglering. Samtidigt har de senaste decenniernas ökade betoning av intresseaggrering och -integration gjort den statliga distriktsförvaltningen mottaglig för lokala impulser.

### 3.3. Den statliga distriktsförvaltningen i framtiden

Antalet typer statliga distriktsorgan har under perioden 1940-85 varierat mellan 38-46 och under de två senaste decennierna stabiliserat sig omkring fyrtio. Det kan med detta anses att den statliga distriktsförvaltningen under efterkrigstiden nått ett stadium där den är någorlunda fullt utbyggd. Några större förändringarna är därför knappast heller att vänta i detta avseende även om det bör observeras att så gott som varje enskild tidsperiod i Finlands moderna historia utvecklat sin särskilda typer av statliga distriktsorgan. Det kan på denna grund därför förmodas att framtida behov kommer att ge upphov till nya typer av statliga distriktsorgan och en avveck-

ling av äldre. Någon större ökning av antalet typer är dock uppenbarligen inte vänta ens på sikt.

Avsevärt vanligare än grundandet av helt nya typer av statliga distriktsorgan kommer förmodligen olika modifieringar att vara där de redan från tidigare befintliga distriktsorganen delvis förenas och reorganiseras i enlighet med uppkomsten av nya behov. I början av 1970-talet genomfördes några dylika sammanläggningar och senare företagna enskilda sammanläggningar visar att denna modell kan komma till användning också framöver. Med integrerande rationaliseringsåtgärder av detta slag har det varit möjligt att nå åtminstone vissa temporära reduceringar i uppsättningen av statliga distriktsorgan. En annan sidan av dessa rationaliseringar som uppmärksammats mindre är att de samtidigt kunnat ge upphov till en ökning av antalet underdistrikt, sidobyråer och andra dylika nyskapelser. En strävan att överkomma ett visst slags heterogenitet har således kunnat skapa nya former av administrativ heterogenitet. Överskådlighets-och samordningsproblemen har på detta sätt också kunnat skjutas nedåt i den administrativa hierarkin, utan att någon egentlig substantiell rationalisering nödvändigtvis nåtts.

De planerade omformningarna av en del statliga verk till affärsverk kommer att ha konskvensen att dessas organisationsform förskjuts i riktning mot området för den medelbara offentliga förvaltningen. Detta skulle knappast i sig innebära särskilt mycket principiellt nytt eftersom det redan finns verk utanför den reguljära statsförvaltningen med en omfattande lokala organisation (t.ex. YLE och Folkpensionsanstalten). Likaså har det redan tidigare (kap. III.2.1. och VI.3.2.) hänvisats till några historiska "privatiserings"-exempel som 1600-talets privata postverk och 1700-talets generaltullarrandesocieteter. Dessa organisationer förenade en privat eller på sin höjd halvoffentlig organisation med bl.a. myndighetsutövning som verkställdes av organisationernas lokala funktionärer.

Då en ändring av organisationsformen hos statliga verk genomförs i riktning mot statliga affärsverk kan detta komma att få konsekvensen att de reguljära statliga distriktsorgan och förvaltningsområden rationaliseras och antalsmässigt eventuellt reduceras. Eftersom dock inte heller statliga affärsverk kan undvara en lokal organisation behöver emellertid möjliga förändringar inte bli särskilt genomgripande. En reducering av antalet typerna av reguljära statliga distriktsorgan och förvaltningsområden kan även ge upphov till en motsvarande ökning inom området för den medelbara offentliga förvaltningen. Även om dylika omformningar inträffar kan det dock förmodas att en betydande del av de lokala administrativa institutionerna förblir

organiserade som statliga distriktsorgan eftersom en stor del av de funktioner dessa nu utför helt enkelt inte är möjliga eller lämpliga att utföra under affärsmässiga former.

Ett utmärkande drag för utvecklingen av organisationsformen hos de statliga distriktsorganen under de två senaste decennierna är uppkomsten av kollektiva beslutsformer som ledningsgrupper, samarbetsmöten o.a. dylika organ inom distriksbyråerna. Samtidigt har de statliga distriktsorganen i allt högre grad sökt kontakt med sina olika avnämnare, klienter, lokala samarbetsparter och bakgrundsintressenter. Följden av denna strävan hos de statliga distriktsorganen att förankra sin verksamhet hos lokala referensgrupper har varit att det i många fall knutits lokala organ som nämnder, råd och delegationer till distriktsbyråerna. Uppgiften för dessa har varit att institutionalisera såväl ett externt inflytande och ett lokalt informationsflöde som att bilda ett stöd för de statliga distriktsorganens förvaltningsverksamhets.

De rådgivande länsdelegationer som inrättats i varje län från och med år 1989 kan ifall de utvecklas i riktning mot beslutsfattande organ få konsekvensen att antalet övriga nämnder, råd och delegationer minskar. Ifall länsdelegationerna blir organ av mera samlande art torde nämligen behovet av övriga motsvarande men mera anspråkslösa organ minskas. Å andra sidan finns även möjligheten att den nuvarande utvecklingen med rätt många disparata nämnder och delegationer kan komma att fortgå och eventuellt även något accentueras. Då statliga verk omformast till affärsverk är dylika omläggningar utan tvivel ägnade att stärka banden till abonnenter, kunder och avnämarintressen. Samtidigt som det därför kan komma att grundas flere rådgivnings-och referensgrupper kommer de redan inrättade som består att med tiden hävda sin ställning och erhålla en allt mer formaliserad position.

Mönstret ifråga om utvecklingen av antalet statliga distriktsförvaltningsområden uppvisar liknande drag som tillväxten av antalet typer av statliga distriktsorgan. Sedan medlet av 1600-talet har det skett en successiv och oavbruten om än tämligen långsam ökning av antalet statliga distriktsförvaltningsområden. Denna ökningstendens har gjort sig gällande också under de senaste decennierna och antalet har ökat från något under tusen år 1950 till drygt 1300 år 1985. Utmärkande för denna efterkrigstida utveckling är att det uttryckligen är antalet underdistrikt som stigit i antal medan antalet statliga distriktsorgan i överordnad ställning reducerats. Den historiska översikten visar att förskjutingarna i de statliga distriktsförvaltningsområdenas antal fortgående inträffat och det finns ingen som helst anledning förmoda att dylika förändringar skulle utebli heller i framtiden. Ifall det bortses från de mindre förskjut-

ningar som genomgående förekommit och som ter sig som helt normala kan det emellertid förväntas att framför allt antalet underdistrikt, filialbyråer, verksamhetspunkter o.a. dylika kommer att långsamt fortsätta att öka också i framtiden. Expansionsmöjligheterna ligger nämligen just inom detta område. Några förändringar i större skala är däremot knappast att vänta eftersom systemet också ifråga om förekomsten av förvaltningsområden i stort sett kan anses vara mer eller mindre utbyggt.

Beträffande de statliga distriktsorganens ställning och organisationsform kan det konstateras att de senaste årens debatt förebådat partiella förändringar. Post-och televerket kommer i likhet med statsjärnvägarna att omformas till ett affärsverk år 1990.[1] Realiserandet av dessa planer skulle sålunda komma att medföra förändringar för postdistrikten och postområdena, de underlydande enheterna inom teleförvaltningen samt järnvägsdistrikten. Distriktsorganen skulle inte i fortsättningen vara bundna lika strikt vid budgeten och distriktscheferna skulle få rollen av en slags verkställande direktörer. På längre sikt skulle därtill i princip även statliga distriktsorgan som forststyrelsens distrikt och revir, byggnadsdistrikten, folkhälsoinstitutets regionalinstitut, väg-och vattenbyggnadsdistrikten och vägmästardistrikten, centralflygstationerna m.fl.[2] kunna komma att i en eller annan form beröras av omläggningar av denna typ. Dylika modifieringar kan nämligen också ske så att enbart vissa delfunktioner och stimulansåtgärder ökar i volym. Områden där dylika redan tillämpas och där statliga distriktsorgan som länsstyrelsen, industridistrikt, lantbruksdistrikt, fiskeridistrikt och den lokala arbetskraftsförvaltningen har en formaliserad roll utgörs numera av t.ex. lant-och skogsbruk, fiske, enskilt företagande, industriproduktion, regional-och lokaliseringspolitik m.m. Det kan även förmodas att det statliga och administrativa handlandet till följd av ett ökat bruk av affärsprinciper och resultatansvar, institutionaliseringen av av rådgivnings-och referensorganen samt kontaktskapandet till avnämnar-och klientintressen i ökad utsträckning kommer att bli förhandlingsbara och beroende av tolkning. Utvecklingen kan därför knappast utfalla i en riktning som skulle skapa någon större klarhet i frågan om de statliga distriktsorganens karaktär av myndigheter. Tvärtom kan det förmodas att förhållandena i detta avseende kommer att bli mera diffusa såväl för de centrala instansansernas som de statliga distriktsorganens vidkommande.

---

1. Kom.bet. 1982:64, kom.bet. 1985:2

2. Våren 1989 föreslog en arbetsgrupp vid jord-och skogsbruksministeriet att forststyrelsen skulle ombildas till ett statligt affärsverk - Statens skogsverk.

## 3.4. Fragmenteringen

### 3.4.1. Konsekvenserna av den internationella integrationen

Den internationella integrationens betydelse för den finländska nationalstatens eventuella fragmentering kan det noteras att Finland under hela sin självständighetstid strävat att utgöra såväl en del av det internationella samfundet som en part i den nordiska gemenskapen. Finland deltog som medlem i Nationernas Förbund åren 1920-46 och har sedan år 1955 ingått som medlem i Förenta Nationerna efter att redan dessförinnan ha deltagit i organisationens fackorgans verksamhet. I maj 1989 blev Finland medlem i Europarådet.

Under efterkrigstiden och särskilt under de senaste decennierna har Finland inom flera sektorer samordnat sin lagstiftning med den samnordiska legislationen och det har stiftats likartade allnordiska rättsnormer inom upphovs-, växel-och check-, avtals- samt familjerätten. Det råder sedan 1950-talet nordisk passfrihet, en fri nordisk arbetsmarknad och det finns en samnordisk koordinering ifråga om sociala förmåner. Sedan år 1956 deltar Finland i det är 1952 grundade Nordiska rådets verksamhet. År 1971 grundandes det nordiska ministerrådet som sedan år 1973 har ett permanent sekretariat. Dessutom deltar Finland i de över etthundra samnordiska institutionernas och samarbetsorganens verksamhet som finansieras och adminstreras gemensamt av de nordiska länderna.[1]

Det är tydligt att de inom-statliga förhållandena i Finland i hög grad influeras av handlandet hos internationella och övernationella organisationer som Förenta Nationerna, Europeiska Gemenskapen, Europarådet och Nordiska rådet. Trots att den närmast överskådliga framtiden knappast kommer att medföra någon mer dramatisk förändring i Finlands internationella orientering förefaller det som om Finland skulle gå mot en långsam men successivt ökad nordisk, europeisk och västlig integration (eller modernisering). Denna kommer sannolikt att praktiskt utfalla i form av en stärkt koordinering av ekonomiska, sociala och kommunikationsmässiga normer och standarder samt lagstiftning. Även om endast ett frihandelsavtal år 1974 slutits med Europeiska Gemenskapen är Finlands förhållande till denna övernationella organisation mer komplicerad än vad fallet är med Förenta Nationerna och Nordiska Rådet. Det kan dock förmodas att internationaliseringen av det nordiska samarbetet kommer att leda till åtminstone en viss koordinering också i västeuropeisk riktning. Finlands

---

[1]. Nordiska samarbetsorgan 1988, Rosas 1989 II, 14

anslutning till Europarådet får för sin del konsekvenser som sträcker sig utöver utrikes-och handelspolitiken. Finska medborgare kommer t.ex. att kunna anföra klagomål rörande eventuella kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Europakommissionen och Europadomstolen. Jämsides med det tilltagande övernationella inflytandet av detta slag har Finland därför att anpassa sina inomstatliga förhållanden till denna övergripande integration.[1] Indirekt kommer detta att ha relevans bl.a. också för lokalförvaltningen. Då Finland efterhand kan förmodas ansluta sig till den europeiska grundstadgan för kommunal självstyrelse innebär detta accepterandet av vissa minimikriterier för den kommunala självstyrelsen jämte begränsningar för statliga ingripanden.[2]

Bilden av de konsekvenser det nordiska samarbetet och den västeuropeiska integrationen hittills haft för lokalförvaltningen är inte helt skarp. Koordineringen av välfärds-och socialpolitiken har utan tvekan underlättat samhällslivet i de nordiska periferiregionerna. Det nordiska samarbetet har därtill varit ägnat att stärka ställningen hos inomnordiska nationella minoritetskulturer som Färöarna, Grönland, samerna, Landskapet Åland, finlandssvenskarna m.fl. Samtidigt som det ägt rum en viss inomnordisk standardisering ifråga om den allmänna samhällspolitiken har det emellertid också skett en polariseringsutveckling med å ena sidan tillväxtområden och storstadsregioner och å andra sidan stagnationsområden och utkantsregioner. Denna utveckling har påverkat lokalförvaltningen eftersom det uppstått ett behov av nya lokala administrativa institutioner och förvaltningsarrangemang för att hantera denna strukturomvandling och de samhälleliga problem den gett upphov till. Processer av denna typ utgör den allmänna bakgrunden till strävandena att skapa storkommuner och regioncentra samt att omsätta en regionalpolitik och utföra länsplanering o.a.d. Framtidsperspektivet i detta avseende är klart eftersom flyttningsrörelserna i samtliga nordiska länder fortgående går från periferiområdena till storstadsregionerna. Det kommer därför också i framtiden att finnas behov av nya typer av lokala administrativa institutioner och ingripande förvaltningsarrangemang.

Det är även möjligt att det i framtiden kunde uppstå ett formaliserat samarbete

---

1. Joutsamo 1988, 143-149, Pellonpää 1989, 20-21

2. Rosas 1989 II, 13. Enligt Modeen fungerar kommunalförvaltningen i Finland dock på en så relativt stabil bas att det Finland inte kommer att förorsaka några större problem att ansluta sig till 1985 års Euroepan Charter of Local Self-Government. Modeen 1988, 171

mellan statliga distriktsorgan i de enskilda nordiska länderna. Redan nu existerar t.ex. ett nordiskt sameinstitut och olika former av gränskommunalt samarbete.[1]

### 3.4.2. Den subnationella fragmenteringen

I avseende å en möjlig subnationella fragmentering i Finland kan det konstateras att det för närvarande inte finns någon allvarligare spänning av detta slag. Finland hade en akut språk-och etnicitetsfråga under perioden från och med 1860-talet fram till och med 1940-talet. Under autonomins senare hälft präglades Finlands "nation-building" framför allt av den fennomanska rörelsens accelererande frammarsch som nådde sitt huvudmål i och med Finlands självständighet och konstituerandet av en suverän finsk stat. Samtidigt fick den svenskspråkiga befolkningsgruppens relation till denna stat karaktären av en nationell minoritetsfråga som på något sätt måste lösas för bevarandet av statssammanhållningen. Till en början präglades frågan av en stor oklarhet, men redan under 1920-talets första hälft löstes frågan efter två parallella linjer: en undantagsmodell i form av en Ålandslinje och huvudmodell i form av en fastlands-och integrationslinje. Åland fick under inflytande av ettt utomfinländskt tryck en autonom ställning och en landskapsinstitution (som ingen politisk kraft vare sig på Ålandsöarna eller i Finland medvetet strävat till). Beträffande de finlandssvenska bosättningsområdena på fastlandet avvisades i de då rådande nationella konsolideringssträvandena planerna på såväl finlandssvenska kantoner som dubbelfederationen "Landskapsförbundet Svensk-Finland". Den lösningsmodell som förverkligades kom istället att innebära nationell integration och språklagstiftning. Under de två första decennierna fungerade denna modell inte utan komplikationer, men under den andra republikens tid har i stort sett en genomgripande språkfred dominerat. Också Ålandsfrågan som ännu under 1920-och 1930-talen skapade friktion har under den andra republikens tid varit helt odramatisk.

I detta sammanhang kan även nämnas samernas självstyrelsesträvanden under de senaste decennierna. Sedan år 1973 finns en delegation för sameärenden (det s.k. sameparlamentet) och under 1980-talet har det utarbetats ett förslag till språklag. År 1953 inleddes de nordiska samekonferenserna som jämte det nordiska samerådet stabiliserat ett gränsöverskridande samarbete.[2]

---

1. Rosas 1978, 153-155, Rosas 1989 II, 13

2. Eriksson 1987, 209-217, Rosas 1989 II, 13

Ifall den etniska klyvningen i Finland synbarligen inte under nuvarande förhållanden utgör någon grund för en potentiell subnationell fragmentering i egentlig mening innebär denna omständighet emellertid inte att territoriellt betingade motsättningar helt skulle saknas. Med den internationella integrationen har delar av Finland, främst huvudstadsregionen och det industrialiserade Syd-Finland, i viss mening gått mot en kontinentalisering.[1] Då landets övriga delar inte i samma utsträckning berörts av denna utveckling pågår en polariseringsprocess med klara territoriella dimensioner: trots den centralstatliga regionalpolitiken formas det tillväxtregioner och stagnationsregioner i olika stadier av kraftpotential, integration och nedbrytning. Denna utveckling kan därför också på allvar komma att aktivera de särskilda landskapskulturerna[2] och ge upphov till landskapsinstitutioner, regionfullmäktige o.a.d. organ eller bryta fram i de nyligen inrättade länsdelegationerna.

Den redan flersekelgamla frågan om härads-, läns-och landskapsrepresentation kan således i framtiden på nytt komma att bli en politisk fråga. Detta skulle även falla in i ett historiskt mönster. Då perspektivet nämligen fokuseras på den centralstatliga utvecklingen i den finska riksdelen och senare Finland kan dess historia över tiden ses som en räcka av antingen centralistiska reaktioner eller tillbakahållande av de lokala tendenserna. Under 1600-talet tillbakaträngdes den traditionella häradssjälvstyrelsen av de landshövdingar som insattes som organ för statscentralismen och under 1700-talet lyckades staten enbart just och just hålla tillbaka de frambrytande landskaps-och lokalkulturerna. Med 1800-talets autonoma styrelseskick skapades en centralistisk ram för det nya "statsprotektoratet" och vid 1800-talets slut gav den fennomanska rörelsen samt särdragen i Finlands "nation-building" statsapparaten en centralistisk natur. Under den första republikens tid ledde framför allt särsträvandena i de svenskspråkiga bosättningsområdena och strävandena att motverka de allmänna samhälleliga och sociala motsättningarna upphov till en centralistisk reaktion och under efterkrigstiden har i synnerhet vänsterpartierna tillgripit centralismen för tryggandet av den nationella reform-och välfärdspolitikens lokala omsättande. Med den samhällsutveckling som på nytt accentuerar de territoriellt betingade olikheterna - bl.a. med sina marginella etniska aspekter - är det möjligt att Finland står inför en ny vändpunkt i detta avseende.

---

1. Jfr Ylikangas 1987, 10-15

2. Om lokalkulturernas dynamik, moderna utveckling och övergångar, se Kirkinen 1982, 91-93

### 3.4.3. Den statliga distriktsförvaltningens fragmentering

Undersökningen har gett vid handen att det finns ett grundläggande gemensamt mönster beträffande den statliga distriktsförvaltningen i såväl Finland som i övriga väststater. Detta innebär att det finns en rad olika huvud-och undertyper av lokala administrativa institutioner med en mängd förvaltningsområden som existerar sida vid sida och som har sina särskilda relationer inte bara till sina bakgrundssegment, utan också i förhållandet till varandra. Den statliga distriktsförvaltningen framstår därför på sätt och vis som dubbelt fragmenterad: den är fragmenterad dels därför att den är lokalt fördelad, men dels också därför att den är knuten till den funktionella fragmentering som avspeglas i och organiserar dess verksamhet. Då det vid en komparativ analys av den statliga distriktsförvaltningens utformning i olika länder kan beläggas klara skillnader ifråga om förekomsten av typer av distriktsorgan och statliga distriktsförvaltningsområden kan situationen beskrivas så att den statliga distriktsförvaltningen antingen är fragmenterad eller också synnerligen fragmenterad.

Fragmenteringen inom den statliga distriktsförvaltningen och lokalförvaltningen som en helhet beror dels på den allmänna ökningen av statliga distriktsorgan och förvaltningsområden och dels på att det skapats institutionella kanaler för klient-och medborgarintressen att påverka de statliga distriktsorganens beslutsfattande och handlande. Denna utveckling accentueras även de nya kollektiva beslutsformerna som vuxit fram inom distriktsbyårerna under de två senaste decennierna. Även om dessa som sådana inte behöver innebära någon fragmenteringstrend utgör de dock en möjlig grund för ett mer lokalt förankrat uppträdande hos de statliga distriktsorganen och anknyter i denna mening till de allmänna fragmenteringsmönstren.

Framväxten av dessa nya förhållanden och beslutsstrukturer bör med hänsyn till den omfattning fenomen erhållit leda fram till slutsatsen att det finns skäl att revidera uppfattningen om att de statliga distriktsorganen är enbart ortligt stationerade och chefsstyrda verkställare av de centrala instansernas förvaltningsverksamhet. Snarare skulle en mer relevant bild innebära att de föreskrivna, halvofficiella och informella handläggningsgrupperna kunde uppfattas som ett tecken på ett behov av kollegialt beslutsfattande inom de statliga distriktsbyråerna. På motsvarande sätt kan likaså de institutionella kanalerna för klient-och medborgarinflytande ses som ett uttryck för ett behov av en starkare samhällelig och territoriell förankring av de statliga distriktsorganens verksamhet. Frågan kan därför också ställas huruvida det uppkomna läget på någon sikt kommer att leda till författningsförändringar som svarar mot den faktiska situationen?

Basen för den beskrivning fragmenteringen bör anses vara civilsamhällets motsvarande uppdelning i sociala klasser, intressen, klienter, organisationer och institutioner som även gett upphov till administrationens fragmentering. Trots att det skenbart kunde te sig så är den lokala förvaltningen emellertid inte i princip i högre grad fragmenterad än vad som är fallet med centralförvaltningen. Den omständigheten att centralförvaltningen ter sig som mer kompakt och enhetlig än lokalförvaltningen beror på att de aktuella och varierande ortliga samhällsförhållandena i en stat eller en motsvarande politisk enhet fortgående sammanfattas i de centrala instansernas handlande till följd av dessas komprimerande och enhövdade uppsamlingskaraktär. Också de centrala instansernas verksamhet är dock i grund och botten resultatet av en kompromiss eller en avvägning mellan motstridiga intressen och de rådande styrkeförhållandena i civilsamhället.

Detta leder över till frågan om det överhuvudtaget är möjligt att åstadkomma en sammanhållen och samordnad lokalförvaltning? **Bo Lindensjö** har i en undersökning om statliga segmenteringstendenser betvivlat också de avancerade staternas förmåga att systematiskt utveckla ett närverk av samordnade politiska handlingslinjer inom olika samhällsområden. En total social samordning som systempolitik försvåras framför allt av de utvecklingsmönster som uttrycket sig som en uppsplittring och segmentering av statsapparaten och som återskapar och stärker olika maktgruppers och parters inflytande över handlingslinjerna inom olika sektorer.[1]

Ökningen av de statliga och offentliga utgifterna, förvaltningsapparatens växande volym, uppkomsten av planeringssystem, tillväxten av teknisk expertis, sammanvävningen av klientalt och statligt handlande och den viktigare rollen för organiserade intressen inom förvaltningen har alstrat en ökad funktionsfördelning och specialisering inom administrationen. På detta sätt har det uppstått ett nätverk av fragment med olika inbördes konflikt-och koalitionsmönster, på vilka de offentliga handlingslinjerna vilar. Denna utveckling mot en mer excessiv specialisering, sektoralisering och fragmentering präglar förvaltningen som en helhet och har ägt rum såväl bland de centrala som lokala instanserna. Detta medför att staten inte kan uppfattas som vare sig en aktör med en enhetlig statsvilja eller som ett rationellt konstruerat instrument för centrala poltiska aktörer som riksdagsmajoriteten, regeringen, centralförvaltningen, den härskande klassen eller ens makteliten. Mellan de olika sektorerna finns en konkurrens som skärps av att agerandet hos något bestämt fragment har konsekvenser också för övriga segments handlande. Det utmärkande för uppträdandet

---

[1]. Lindensjö 1983, 97-113

hos de olika fragmenten är därför att det primärt allt äger rum som reflexer på förändringar i omgivningen eller andra segments handlande. Mot bakgrund av detta mönster har **Lindensjö** beskrivit samhällets samlade politikverksamhet som en svärm av olika program, planer och handlingslinjer utformade för förverkligandet av olika mål. Då dessa strategier inte sällan är inbördes motstridiga kommer den offentliga politiken att framstå som en räcka reaktioner och handlingskollisioner eftersom mängden av strategier korsar, blockerar och motverkar varandra.

Denna beskrivning kan utan svårighet överflyttas även särskilt till de lokala administrativa institutionerna och de statliga distriktsorganen. Det lokala administrativa kaoset och mosaiken av ortliga institutioner skulle då vara att uppfatta som en följdeffekt av organiserade gruppers och segments handlande och strategikollisioner. Kommunerna och de olika territorialkorporationerna har sina särskilda föreningsband till lokal politiska kraftcentra och intressegrupper medan de statliga distriktsorganen upprätthåller sina särskilda lokala förbindelser. På samma gång är de statliga distriktsorganen även kopplade till den övergripande sektoraliseringen i samhället i sin egenskap av organ under centrala fackinstanser. Det är nämligen att observera att fragmenten ofta är funktionella arenor eller sektorer som skär igenom förvaltningens instansordning. De statliga distriktsorganen framstår därför som såväl delelement i något nationellt segment eller administrativ sektor som en del av lokalsamfundets institutionsväsen. Utöver de rent sektorella strategikollisionerna tillförs därför interaktionen mellan de lokala administrativa institutionerna ännu en särskild lokal maktdimension med sina särskilda och ortligt växlande koalitions-och konfliktsmönster. Följden är att en samordning är lika omöjlig eller möjlig lokalt som centralt.

Slutligen kan det konstateras att Finland ifråga om sina lokala administrativa institutioner och sin statliga distriktsförvaltning gått mot en västeuropeisk situation. Med detta avses att lokalförvaltningen i Finland under sin historiska utveckling fram till det nuvarande tillståndet erhållit allt fler drag som påminner om förhållandena i Västeuropa: en mix av olika traditionella administrativa relikter från olika epoker och avlagringar av då och då iscensatta moderniseringar och reformprojekt. Med denna utveckling har den institutionella strukturen inom lokalförvaltningen samtidigt som den svarar mot fördelningen av administrativa funktioner kommit att uttrycka olika med dessa institutioner lierade intressen, avnämnargrupper och klienter. De förändringar som eventuellt är att vänta ifråga om de lokala förvaltningsinstitutionerna är därför också i grunden betingade av dylika intressen, deras inbördes konstellationer och styrkepotential samt framväxten av nya intressen och parter av denna typ. Däremot är av samma orsak ingen stor och genomgripande lokal för-

valtningsreform knappast att vänta under överskådlig tid, utan sannolikare är mindre och fortgående förändringar som modifieringar, samordningsförsök, planer o.a.d.

### 3.5. Statsenhet, centralstat och lokalmakt i en ny balans?

Forskningen kring statsapparaten och dess lokala delar har - och det med bl.a. direkta hänvisningar till positiv rätt - tenderat projicera en mer systematisk och rationell struktur på konglomeratet av lokala administrativa institutioner än vad det funnits reell grund för. Och detta har gjorts under en lång följd av decennier trots en insikt om den faktiska situationen knappast saknats och kommentarerna har på detta sätt kommit att snarare beskriva ett önskat än ett verkligt tillstånd. I många förvaltningskommentarer har t.ex. den statliga distriktsförvaltningen framställts som (åtminstone i sista hand) underställd de centrala regeringsinstansernas överhöghet och förmynderi. Likaså har även en lokala förvaltningsinstitution som kommunen inte sällan uppfattats som ett objekt för centralstatens verksamhet och som avhängig av centralförvaltningens och regeringsinstansens vilja och politik.

Denna undersökningen stöder emellertid inte en dylik uppfattning. Huvudrelationen mellan centralmakt och lokal förvaltning kan däremot regelmässigt och bestående sägas präglas av samspel, komplettering och en grundläggande harmoni. Centralstaten undertrycker således inte vare sig de lokala administrativa institutionerna och de ortliga samfunden. Tvärtom så pekar denna undersökning på att det i de lokala administrativa institutionernas verksamhet finns ett betydande utrymme för ett rent lokalt förvaltningsutfall och att de centrala statsinstanserna ofta anpassar sig till och accepterar detta. Snarare än att den centrala staten entydigt och villkorslöst skulle stå över de lokala administrativa institutionerna och de ortliga politiska strukturerna kan den betraktas som en sammanfattande avspegling av de ortliga samfunden med sina olika institutioner samt klientala och politiska läggningar.

Omständigheten att det ställvis förekommer spänning mellan centrala och lokala förvaltningsinstanser motsäger inte denna slutsats. Kampen om makt och inflytande är en fortgående process och inom lokalsamfunden och de lokala administrativa institutionerna kan olika särintressen jämförelsevis lätt göra sig gällande och hävda sina krav (detta är inte lika obetingat fallet med de centrala förvaltningsinstanserna som i högre grad avspeglar en institutionaliserad och inbyggd intresseavvägning). Ifall lokala särkrav bryter den grundläggande samhälleliga intresseavvägningen måste dylika yrkanden avvisas av centralinstanserna just till följd av dessas egenskap av fora för kompromissmekanismerna. Motsättningen kan framstå som en konflikt mellan

lokalmakt och centralmakt. I själva verket är denna konflikt dock ofta snarare en avspegling av på civilsamhällets och lokalsamhällets nivå frambrytande motsättningar.

Trots att fragmenteringen hos de lokala administrativa institutionerna är en förutsättning för det samtidiga skapandet av kanaler och kontakter till mängden av olika lokala klienter och intressegrupper är fragmenteringen samtidigt också en förutsättning för en någorlunda framgångsrik central maktutövning. Uppspaltningen av den lokala förvaltningen i en räcka mer eller mindre självständiga eller isolerade lokala administrativa instanser förhindrar nämligen uppkomsten av en enhetlig strategi för handlandet hos lokalsamfund. Detta beror på att förekomsten av det lokala administrativa nätverket ger upphov till en mångfald splittrade lokala strategier. Även om centralförvaltningen är utsatt för ett starkt klienttryck och en excessiv fragmenteringsprocess har denna dock till följd av sin sammanfattade och enhövdade karaktär större möjligheter att utveckla mer sammanhållna strategier och administrativ likformighet. Uppsättningen av ett stort antal typer av statliga förvaltningsdistrikt som fallet är bl.a. med Finland innebär därför heller ingen substantiell decentralisering, utan är tvärtom snarast att uppfatta som ett uttryck för administrativ centralisering.

Det har hävdats att i inget fall är förutsättningarna för en verklig decentralisering så små som då man regionalt eller lokalt placerar ut ensamma tjänstemän som det centrala verkets konsulenter eller inspektörer eftersom dessa i regel blir osjälvständiga organ för en central vilja.[1] Denna iakttagelse bör dock delvis i så måtto ifrågasättas att det är tydligt att de statliga distriktsorganen inte sällan har ett visst lokalt handlingsutrymme och att det lokala sociala nätverket påverkar dessa lokalinstansers verksamhet. Ett utmärkande drag under efterkrigstiden har också varit att antalet funktionärer inom de statliga distriktsbyråerna ökat markant medan lokala enmansorgan nuförtiden utgör klara undantag. I det avseendet är dock den nämnda iakttagelsen riktig att en långt gången uppdelning av fältfunktionärerna under ett centralt verk underlättar den centrala maktutövningen då en dylik fragmentering genomförts systematiskt och i stor skala. Genom förekomsten av ett stort antal lokala administrativa institutioner som är isolerade från varandra eller som har enbart lösa ömsesidiga relationer och där kontakterna till de lokala klienterna eller de centrala verken står i förgrunden hålls lokalsamfunden verksamt i ett permanent splittringstillstånd som

---

1. Thomson 1951, 187. Också flera kommentarer rörande de olika kommunreformerna i Storbritanninen har förmedlat iakttagelser om att kommunalförvaltningens fragmentering ökat statens makt i förhållande till de lokala samfunden. Brand 1974, Wood 1976, Dearlove 1979.

möjliggör den centrala politikens lokala omsättande. Den lokala administrativa fragmenteringen som system är i denna mening en förutsättning för att de nationella regeringsmyndigheterna skall kunna nå ut effektivt i samtliga landsdelar.

Inom **Field Administration**-forskningen gjordes iakttagelsen att en politiskt utvecklad nation där de substantiella lojaliteterna är säkra och en substantiell social konsensus bestående är förmögen att upprätthålla ett styrelseskick och en administration som innefattar ett antal formellt decentralistiska arrangemang. I ett visst hänseende innebär detta att en formell decentralisering är möjlig enbart därför att det finns en grundläggande social centralisering som sammanfaller med befolkningens nationella identifikation, utbredda värden och en inre återhållsamhet gentemot lokalt inskränkta och normhotande aktioner.

Ifall blicken med denna iakttagelse för ögonen vänds mot Finland kunde det tilläggas att då de olika hinder som historiskt och över tiden förhindrat genomförandet av en politisk läns-eller landskapsreform - Finlands nation-building, den fennomanska rörelsens centralistiska strategi, språkfrågan, den sociala repressionen, välfärdspolitikens praktiska omsättning o.a. - nu omsider i det närmaste övervunnits så skulle en dylik förnyelse i dagens läge synbarligen vara samhälleligt och statligt genomförbar. Frågan gäller uttryckligen en politisk reform eftersom de lokala administrativa institutionernas roll inte kan analyseras och förnyas utan att statens roll samtidigt görs till föremål för analys och förnyelse. Denna nyordning borde ta sikte på att gruppera administrativa gränser, sociala processer och lokala samfund kring politiska poler och utbilda en ny balans mellan statsenhet och lokalmakt. Disintegrationen inom staten är visserligen påtagligt förhandenvarande och möjligen inte längre ens upphävbar, men det är i alla fall möjligt att välja mellan olika former av disintegration och olika balanser mellan statsenhet och lokalmakt.

**Litteratur**

**Aaltonen, Esko:** Paikallinen itsehallinto ennen kunnallislaitoksen syntyä. Suomen kulttuurihistoria II. Jyväskylä 1934 s.227-261

**Aaltonen, Heikki:** Viraston organisaation säädöstäminen. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1981
Helsinki 1981

**Aarebrot, Frank H.:** Norway: Centre and Periphery in a Peripheral State. Rokkan-Urwin 1982 s. 75-111

**Aarnio, Aulis - Heinonen, Olavi - Tuori, Kaarlo:** Suomen oikeus I.
Helsinki 1975

**Abrahamsson, Kenneth - Ramström, Dick:** Vägen till Planrike. Om stat, sektor och sammanhang
Lund 1983

**Ahlbäck, K.G.R.:** Hallinto-organisatoorisia näkökohtia erityisesti lääninhallinto kehittäessä. Maalaiskunta 1951 s. 324-336

**Ahlbäck, K.G.R.:** Yhteiskuntasuunnittelu lääninhallituksen näkökulmasta. Yhteiskuntasuunnittelu
Valkeakoski 1963 s. 27-34

**Ahonen, J.:** Maanmittaushallituksen ja maanmittauskonttorien arkistot. Suomen maanmittauksen historia III s. 1-85

**Ahtee, Aaro:** Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298-312

**Akehurst, Michael:** A Modern Introduction to International Law
London 1982 (första utgåva 1970)

**Alanen, Aulis:** Suomen historia vapaudenajalla IX
Porvoo 1963

**Alapuro, Risto:** Nineteenth Century Nationalism in Finland: A Comparative Perspective. Scandinavian Political Studies 1979 s. 19-29

**Alapuro, Risto:** Origins of agrarian socialism in Finland. Torsvik 1981 s. 274-295

**Alapuro, Risto:** Finland: An Interface Periphery. Rokkan-Urwin 1982 s. 113-164

**Alapuro, Risto:** State and Revolution in Finland
Berkeley 1988

**Alderfer, Harold F.:** American Local Government and Administration
New York 1956

**Alderfer, Harold F.:** Local Government in Developing Counties
New York 1964

**Alho, K.O.:** Läntinen tutkijakunta ja sen toiminta vuosina 1725-27. Eräs Suomen jälleenrakennustyön vaihe isonvihan jälkeen
Helsinki 1940

**Allardt, Erik - Starck, Christian:** Språkgränser och samhällsstruktur. Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv
Lund 1981

**Allemann, Fritz René:** Aufstand der Regionen. Hennis-Kielmansegg-Matz 1979 s. 279-309

**Almquist, Joh.Ax.:** Bergskollegium och bergslagsstaterna 1637-1857. Administrativa och biografiska anteckningar
Stockholm 1909

**Almquist, Joh.Ax.:** Kommerskollegium och riksens ständers manufakturkontor samt konsulstaten. Administrativa och biografiska anteckningar. Meddelanden från Svenska riksarkivet. Ny följd 4.
Stockholm 1912-15

**Almquist, Joh.Ax.:** Den civila lokalförvaltningen i Sverige 1523-1630 med särskild hänsyn till den kamerala indelningen. Meddelanden från Svenska riksarkivet. Ny följd II.6
I, Stockholm 1917
II, Stockholm 1919-22
III, Stockholm 1917-22
IV, Stockholm 1922-23

**Alsmark, Gunnar:** Folktraditionens roll vid utformandet av nationell och regional identitet. Nenola-Kallio 1982 s. 25-39

**Ambjörnsson, Ronny - Gaunt, David (red.):** Den dolda historien. 27 uppsatser om vårt förflutna
Malmö 1984

**Anand, R.P.:** New States and International Law
Delhi 1972

**Andersson, Åke E. - Törnqvist, Gunnar - Snickars, Folke - Öberg, Sture:** Regional mångfald till rikets gagna. En idébok från ERU
Stockholm 1984

**Andrén, Nils:** Utländsk statskunskap
Stockholm 1965

**Anttila, Marja:** Vapaan kunnallisen yhteistyön muuttuminen pakolliseksi kuntainliittojärjestälmäksi vuosina 1929-56. Suomen historian pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto 1969

**Apelt, W.:** Vom bundesstaat zum Regionalstaat
Berlin 1927

**Arbetarelagstiftningen** angående skydd för arbetare i industriella yrken och yrkesinspektion, arbetsgifvares ansvarighet för kroppsskada, som drabbar arbetare, arbetareunderstödskassor
Helsingfors 1897

**Arentoft, Flemming (red.):** "Provins" - et politisk problem! Tre artikler om ulige udvikling
Viborg 1977

**Artéus, Gunnar:** Krigsmakt och samhälle i frihetstidens Sverige. Militärhistoriska studier. Utgivna av Militärhistoriska avdelningen vid Militärhögskolan Nr 6
Uddevalla 1982

**Arvidsson, Håkan - Berntson, Lennart:** Makten, socialismen och demokratin. Om det förstatligade samhället
Malmö 1981

**Ashley, Percy:** Local and Central Government. A Comparative Study of England, France, Prussia, and the United States
London 1906

**Aspaturian, Vernon V.:** the Soviet Union. Macridis-Ward 1965 s. 401-531

**Aspelin, H.Em.:** Wasa stads historia
Nikolaistad 1892

**Asutushallinto 1917-1957:** Asutushallituksen - maatalousministeriön asutusasiaintoimiston 40-vuotisjulkaisu
Helsinki 1957

**Asustushallinto 1917-1967**
Helsinki 1967

**Auer, Väinö:** Suomen asustuskeskusten talousalueista. Terra. Geografiska Sällskapets i Finland tidskrift 1936 s. 163-172

**Aura, M.:** Valtionhallinto. Valtiotieteiden käsikirja IV.
Helsinki 1924 s. 352-370

**Auterinen, Jaakko:** Merivartiointi. Pakkala 1962 s. 209-237

**Auvinen, R.J.:** Hallinto ja henkilökunta. Valtionrautatiet 1937-1962 s. 699-774

**Backström, Alice - Westerlund, Lars:** Fiskerihushållningens organisation. Myndigheter, intressentförvaltning och fiskerirådgivningsorganisationer. Meddelanden från ESF. Ser. A:185
Åbo 1983

**Bagger-Jörgensen:** Lantmäteriets organisation. Svenska Lantmäteriet I
Stockholm 1928 s. 1-84

**Basett, Keith:** Political Responses to the Restructing of the Local State. Boddy-fudge 1982 s. 38-59

**Baum, Bernard H.:** Decentralization of Authority in a Bureaucracy
Englewood Cliffs 1961

**Beckman, Bjarne:** Dalupproret 1743 och andra samtida rörelser inom allmogen och bondeståndet
Göteborg 1930

**Beckman, Bjarne:** Olof Håkansson. Till 200-årsminnet av hans val till bondeståndets talman. Blekingeboken 1938 s. 81-113

**Bell, Wendel - Freeman, Walter E.:** Ethnicity and Nation-Building: Comparative, International, and Historical Perspectives
Beverly Hills 1974

**Bendixon, Stig:** Kommunernas historia. En översikt av den folkliga självstyrelsens öden
Stockholm 1926

**Berch, Anders:** Inledning til almänna hushållningen, innefattande grunden till politie, oeconomie och cameral wetenskaperne. Til deras tiänst, som biwista de allmänne föreläsningar inrättad
Stockholm 1747

**Berch, Anders - Lennartson, Herman:** Om Bya-Lag, efter Sveriges Lag
Upsala 1765

**Berg, Edvard:** Vår styrelse och våra lantdagar. Återblick på Finlands konstitutionella utveckling under de senaste tjugo åren I-II
Helsingfors 1884 och 1888

**Berg, Edvard:** Finland under det första årtiondet af kejsar Alexander III:s regering
Helsingfors 1894

**Bergstedt, Karl Anders:** Medicinalväsendet i Finland. Ordnad sammanställning af författningar, föreskrifter och officella handlingar, angående Finlands hälso-och sjukvård
Helsingfors 1907

**Berntson, Lennart:** Från marknadsekonomi till politiskt styrt samhälle. Berntson-Skogh-Söderqvist 1985 s. 37-63

**Berntson, Lennart - Skogh, Göran - Söderqvist, Thomas:** Klassamhälle i förvandling
Lund 1985

**Björksten, S.R.:** Statsrådet i Finland ur konstitutionell synpunkt
Helsingfors 1929

**Björksten, S.R.:** Kansainvälinen oikeus
Porvoo 1937

**Björnsson, Anders (red.):** Från undersåte till medborgare. Om svenska folkets demokratiska traditioner
Stockholm 1981

**Blaschke, Jochen (red.):** Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen
Frankfurt a.M. 1980

**de Blij, Harm J.:** Systematic Political Geography
New York 1967

**Blomberg, Hugo:** Den nordiska förvaltningsrätten. Allmänna delen. Nordisk Retsencyclopaedi
Kjobenhavn 1887

**Blomstedt, Kaarlo:** Vuosisadan takaisia oloja ja mielialoja. J.J. Nordströmin muistiinpanoja. Historiallinen Arkisto 1940 s. 121-152

**Blomstedt, Yrjö:** Suomen kihlakunnanvuodit 1630-1713: Tarkistamaton kihlakunnittainen luettelo
Helsinki 1958

**Blomstedt, Yrjö:** Den finländska självständighetstanken på 1780-talet - ideologi eller politisk spekulation. Historisk Tidskrift 1965 s. 92-102

**Blomstedt, Yrjö:** Lakimiehet ja poliittinen valta itsenäisessä Suomessa. LM 1967 s. 913-939 (Blomstedt 1967 I)

**Blomstedt, Yrjö:** Johan Albert Ehrenström. Gustavian och stadsbyggare
Helsingfors 1967 (Blomstedt 1967 II)

**Blomstedt, Yrjö:** K.J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta
Keuruu 1969

**Blomstedt, Yrjö:** Självständighetstankar på 1700-talet. Kring Finlands historia 1980 s. 1-11

**Blomstedt, Yrjö:** Lantadministrationen i Finland på 1700-talet. Supphellen 1985 s. 287-306

**Blondel, Jean:** An introduction to comparative Government
Great Britain 1969

**Blondel, Jean:** Comparing Political Systems
London 1973

**Blondel, Jean:** The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures
London 1982

**Blondel, Jean:** Government Ministers in the Contemporary World
Bristol 1985

**Boddy, Martin:** The Local State. Theory and Practice. Boddy-Fudge 1982 s. 1-23

**Boddy, Martin - Fudge, Colin:** The Local State. Theory and Practices. Papers from a Conference held on 6 December 1980. University of Bristol. School for advanced urban studies. SAUS-papers W.P. 20 1982

**Boe, Erik:** Distriktenes utbyggingsfond. En kritisk rettslig/rettssosiologisk studie av DUFs generelle forvaltningsrettsliga stilling
Oslo 1979

**Boehm, Max Hildebert:** Federalism. Encyclopaedia of the Social Sciences. Vol. VI. New York 1932 s. 169-172

**Boethius, Bertil:** Magistraten och borgarskapet i Stockholm 1719-1815. Monografier utgivna av Stockholms kommunalförvaltning nr 2
Stockholm 1943

**Bogdanor, Vernon:** Field service/administration. Blackwell Dictionary of Political Institutions 1987

**Boisman, A.W.:** Anteckningar i Rättsfilosofi jemte dylika i rättsfilosofins historia Till juridiska studiekamraters tjenst
Helsingfors 1874

**Boisman, A.W.:** Ett inlägg i den sociàla frågan med särskildt afseende fästadt å finska förhållanden
Helsingfors 1894

**Boisman, A.W.:** Historik öfver den Finska Postförvaltningen
Helsingfors 1895

**Boisman, A.W.:** Bidrag till arbetarfrågan i anledning af de senaste strejkförsöken
Helsingfors 1900

**Boisman, A.W.:** Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila inre förvaltningen med särskildt avseende å I Den judiciella sjelfstyrelsen i häradet (domsagan) eller det svensk-finska "self-government"
Helsingfors 1908

**Bondestam, Anna - Helsing, Alf-Erik:** Som en stubbe i en stubbåker. Finlands Svenska Arbetarförbund 1899-1974
Vasa 1978

**von Bonsdorff, Carl:** Landskapsmöten i Finland på 1670-talet. Särtryck
Helsingfors 1891

**von Bonsdorff, Carl:** Finlands förra ställning inom det svenska riket. Öfvertryck
Helsingfors 1920

**von Bonsdorff, Göran:** Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917-1923. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk utgivna av Finska Vetenskapssocieteten H. 94, n:o 1
Helsingfors 1950

**von Bonsdorff, Göran: Svenska folkpartiet.** Bakgrund, tillblivelse och utveckling till 1917
Helsingfors 1956

**von Bonsdorff, Göran:** Regionalismen i den internationella politiken
Helsingfors 1967

**von Bonsdorff, Göran:** Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik. Engman-Stenius 1983 s. 228-242

**von Bonsdorff, Göran - Jernström, Frank:** Från självständighet till Lappo. Svenska folkpartiet II 1917-29
Ekenäs 1984

**von Born, Ernst:** Aktuella svenskhetsfrågor
Helsingfors 1927

**Bradley, Phillips:** Administrative Areas. Encyclopaedia of the Social Sciences. Vol. I. New York 1930 s. 450-451

**Bratt, Eyvind:** Småstaterna i idéhistorien. En studie i äldre statsdoktriner. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala
Uppsala 1951

**Broms, Bengt:** Kansainvälinen oikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 182
Helsinki 1978

**Bruhns, F.C. - Cazzola, F. - Wiatr, J. (ed.):** Local Politics and Participation. A Cross-National Study of Interrelationships
Pittsburgh 1974

**Bruun, Niklas - Mäenpää, Olli - Tuori, Kaarlo:** Uusi virkamiesoikeus
Keuruu 1988

**Buhl, Tom m.fl.:** En kritisk värdering av I Wallersteins "europeiska världsekonomi"-modell. HfKS 1.1979 s.3-31

**Bull, Hedley:** The State's Positive Role in World Affairs. Daedalus. Journal of the American Academy of Art and Sciences. Fall 1979: The State s. 111-123

**Bull, Hans Peter:** Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch
Bonn 1982

**Burgess, Michael:** Federalism and federation in Western Europe. Burgess 1986 s. 15-33

**Burgess, Michael:** Empire, Ireland and Europe: a century of British federal ideas. Burgess 1986 s. 128-152

**Burgess, Michael (ed.):** Federalism and Federation in Western Europe
London 1986

**Carlsson, Ingemar:** Parti - partiväsen - partipolitiker 1731-43. Kring uppkomsten av våra första politiska partier. Acta universitatis Stockholmiensis. Stockholm Studies in History 29
Motala 1981

**Carlsson, Sten:** Arthur Thomsons vetenskapliga författarskap. Festskrift till Arthur Thomson 1961 s. 1-18

**Carlsson, Sten:** Byråkrati och borgarstånd under frihetstiden. Studia historica Upsaliensia IX
Stockholm 1963

**Carrére d'Encausse, Héléne:** Decline of an Empire. The Soviet Socialist Republics in Revolt
New York 1979

**Cassese, S. - Merloni, F.:** Mediterranean countries. The reform of local and regional authorities in Europe 1983 s. 71-96

**Castrén, Erik:** Kansainvälinen oikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 14
Porvoo 1947

**Castrén, Erik:** Suomen kansainvälinen oikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 96
Porvoo 1959

**Castrén, Jalmar:** Syvät ovat ne jäljet. Valtionrautatiet 1912-1937 I s. 9-17

**Castrén, Reino:** Valtionrautatiet ja vapaussota. Valtionrautatiet 1912-1937 I s. 18-40

**Castrén, Robert:** Anteckningar rörande den svenska landstingsinrättningen och motsvarande institutioner i andra länder. Kom.bet. 1881:3 s. 51-80 (Castrén 1881 I)

**Castrén, Robert:** Länsrepresentation i Finland. Finsk Tidskrift 1881 s. 281-290
(Castrén 1881 II)

**Castrén, Robert:** Skildringar ur Finlands nyare historia. Första samlingen
Helsingfors 1882

**Cawson, Alan:** Corporatism and Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain
London 1982

**Cederberg, A.R.:** Piispa Tengströmin ajatukset maamme valtiollisesta asemasta keväällä 1808. Historiallinen Arkisto 1914 s. 1-6 (Cederberg 1914 I)

**Cederberg, A.R.:** Arkkipiispa Tengströmin ajatukset Suomen uudesta perustuslaista. Historiallinen Arkisto 1914 s. 1-19 (Cederberg 1914 II)

**Cederberg, A.R.:** Johan David Cneiff. Suomalainen virkamies ja taloudellinen kirjailija 17:llä sataluvulla. Eripainos
Helsinki 1916

**Cederberg, A.R.:** Kahdeksannentoista vuosisadan miehiä
Jyväskylä 1924

**Cederberg, A.R.:** Turun maakuntapäivät 1742. Historiallinen Aikakauskirja 1935 s. 199-212

**Cederberg, A.R.:** Vaasan maakuntakokous vuonna 1742. Historiallinen Arkisto 1944 s. 127-152

**Cederberg, A.R.:** Suomen historia vapaudenajalla I-II
Porvoo 1942, 1947

**Cederberg, A.R. (toim.):** Suomen maaherrojen valtiopäiväketomukset 1755-1756-Landshövdingarnas i Finland riksdagsberättelser 1755-1756. Suomen historian lähteitä VII. Julkaissut Suomen historiallinen seura
Helsinki 1950

**Cederbom, Lars Aug.:** Jakob Serenius i oppostion mot hattpartiet 1738-1766
Skara 1904

**Chapman, Brian:** Introduction to French Local Government
London 1953

**Chapman, Brian:** The Prefects and Provincial France
London 1955

**Chapman, Brian:** The Profession of Government. The Public Service in Europe
London 1966 (First published in 1959

**Churchward, L.G.:** Contemporary Soviet Government
Oxford 1975 (first published in 1968)

**Claessen, Henri J.M.:** The Early State: A Structural Approach. Claessen-Skalnik 1978 s. 533-596

**Claessen, Henri, J.M. - Skalnik, Peter (ed.):** The Early State
The Hague 1978

**Clark, Gordon L. - Dear, Michael:** State Apparatus. Structures and Language of Legitimacy
Boston 1984

**Clark, Martin:** Italy: Regionalism and Bureaucratic Reform. Cornford 1975 s. 44-81

**Clauss, Ulrich - v.d. Berghe, Guido:** Die regionalistische Struktur Belgiens bis zu den Regierungspakten 1977 und 1978. Regionalismus in Europa 1981 s. 20-30

**Coakley, John:** National Territories and Cultural Frontiers: Conflicts in the Formation of States in Europa. West European Politics 4.1982 s. 34-49

**Cockburn, Cynthia:** The Local State. Management of Cities and People
Southampton 1977

**Cohen, Ronald - Service, Elman R. (ed.):** Origins of the State. The Anthropology of Political Evolution
Philadelphia 1978

**Cole, G.D.H.:** Local and Regional Government
London 1947

**Colliander, Börje:** Modersmålet som massrörelse. Ett apropå till språkjubileet 1863-1963
Ekenäs 1963

**Colliander, Rafael:** Finlandssvenskarnas kamp för nationellt fortbestånd. Lägets allvar kräver svensk samling
Åbo 1924

**Colliander, Rafael:** Svenska Folkpartiet i Finland 1906-1926. En översikt utarbetad på uppdrag av centralstyrelsen
Helsingfors 1926

**Connor, Walker:** A nation is a nation, is å state, is an ethnic group is a ... Ethnic and Racial Studies 4.1978 s. 377-400

**Cornford, James (ed.):** The Failure of the State. On the Distribution of Political and Economic Power in Europe
London 1975

**Countries of the World and Their Leaders:** The U.S. Department of State's Report on Status of the World's Nations, Combined with Its Series of Background Notes Contemporary Political and Economic Conditions, Religion, History, Education, Press, Radio and TV, and Other Caracteristics of Each Nation. Includes Central Intelligence Agency's List of Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Governments
Detroit 1978

**Crane, Wilder J. Jr:** Levels of Government: Problems of Autonomy, Area and Service. Dragnich-Wahlke 1966 s. 239-259

**Crozier, Michael - Thonig, Jean-Claude:** The Regulation of Complex Organized Systems. Administrative Science Quarterly 1976 s. 457-570
**Damström, Kristina:** Tervetuloa Yleisradioon. Oy Yleisradio Ab.
Lahti 1976

**Danielson-Kalmari, J.R.:** Ahvenanmaan asia vuosina 1914-1920
Helsinki 1920

**Danielson-Kalmari, J.R.:** Suomen valtio-ja yhteiskuntaelämä 18:nnella ja 19:nnellä vuosisadalla. Aleksanteri I:n aika II, V, VI
Porvoo 1922, 1927, 1928 (svemskspråkig utgåva år 1925)

**Davies, Keith:** Local Government Law
London 1983

**Dawson, Andrew H.:** The Idea of the Region and the 1975 Reorganization of Scottish Local government. Public Administration 1981 s. 279-294

**Day, Alan J. - Degenhardt, Henry W. (compiled and edited by):** Political Parties of the World. A Keesing's Reference Publication
Great Britain 1980

**Dearlove, John:** The reorganisation of British local government. Old orthodoxies and o political perspective
Tipptree 1979

**Decentralization for National and Local Development.** United Nations Technical Assistance Programme
New York 1962

**De Geer Hancock, Yvonne:** "Åländskhet". En studie i nationalism och nationsbygge. Uppsats för påbyggnadskurs i etnologi höstterminen 1985. Institutet för folklivsforskning vid Stockholms universitet (en bearbetad version har senare publicerats)

**Delmartion, Frank:** Belgium: A Regional State or a Federal State in the Making?
Burgess 1986 s. 34-57

**Delury, George E.:** World Encyclopedia of Political Systems I-II
New York 1983

**Deutsch, Karl W. - Foltz, William J.:** Nation-building
New York 1966 (first published 1963)

**Dhonau, May L.:** Decentralisation in Government Departments. Research Studies in Administration
London 1938

**Dickinson, Robert E.:** City region and regionalism. A geographical contribution to human ecology
London 1952

**Dickinson, Robert E.:** City and region. A geographical interpretation
London 1964

**Dimock, Marshall E. - Dimock(Ogden), Gladys - Fox, Douglas M.:** Public Administration
New York 1983 (first published 1953)

**Dittmann, Armin:** Die Bundesverwaltung. Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. Herausgegeben von Mitgliedern der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen. Band 56
Tübingen 1983

**Donner, Otto:** Läns-eller häradsrepresentation i Finland. JFT 1883 s. 226-288 (även som särskild publikation år 1884)

**Donner, Otto:** Om häradskommuner och häradsförvaltning
Helsingfors 1897

**Douglas, J.N.H.:** Political Geography and Administrative Areas: A method of Assessing the Effectiveness of Local Government Areas. Fisher 1968 s. 13-26

**Dreijer, Mats:** Ålands självstyrelse 25 år. Festskrift
Mariehamn 1947

**Dreijer, Mats:** Ålands självstyrelse 1947-1972. Festskrift
Mariehamn 1972

**Dreijer, Mats:** Ålandsrörelsens uppkomst, utveckling och mål. Festskrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-årsjubileum den 9 juli 1982
Helsingfors 1982 s. 9-31

**Duchacek, Ivo D.:** Comparative Federalism. The territorial Dimension of Politics. Modern Comparative Politics Series edited by Peter H. Merkl
New York 1970

**Duchacek, Ivo D.:** Power Maps. Comparative Politics of Constitutions. Studies in Comparative Politics
USA 1973

**Dyson, Kenneth H.F.:** The State Tradition in Wester Europe. A Study of an Idea and Institution
Bungay, suffolk 1980

**Ehrnrooth, Leo:** Kommunala samfund av högre ordning. Finlands kommunaltidskrift 1917 s. 19-23

**Ehrström, K.G. - Mechelin, L. - Montgomery, R.:** Kort framställning af Storfurstendömet Finlands statsförfattning och förvaltning
Helsingfors 1885

**Eisenstadt, S.N. - Lemarchand, René:** Political Clientelism, Patronage and Development. contemporary Political Sociology. Vol. 3
London 1981

**Ekstedt, Eskil - Henning, Roger:** Statsmakt på mellanhand. Globalisering och lokal mobilisering
Kristianstad 1988

**Elkar, Rainer S. (Hrsg.):** Europas unruhige Regionen. Geschichtsbewusstsein unde europäischer Regionalismus
Stuttgart 1980

**Elliott, Michael J.:** The role of law in central-local relations. Social Science Research Council 1981

**Emenlauer, Rainer u.a.:** Die Kommune in der Staatsorganisation
Frankfurt a.M. 1974

**Engelmann, J. - Mechelin, L.:** Das Staatsrecht des Russischen Reiches.
Freiburg 1889

**d'Entréves, Alexander Passerin:** The Notion of the State. An Introduction to Political Theory
Oxford 1967

**Erich, Rafael:** Senatens förslag till ny regeringsform. Hufvudstadsbladets Socialpolitiska bibliotek
Helsingfors 1908

**Erich, Rafael:** Valtio-oikeudellisia peruskäsitteitä. Yhteiskuntatieteellinen käskirja
Helsinki 1910 s. 562-567 (Erich 1910 I)

**Erich, Rafael:** Perustuslait. Yhteiskuntatieteellinen käsikirja
Helsinki 1910 s. 88-96 (Erich 1910 II)

**Erich, Rafael:** Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland (Suomi)
Tübingen 1912

**Erich, Rafael:** Kansainvälinen oikeus
Helsinki 1915

**Erich, Rafael:** Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924 s. 72-157 (Erich 1924 I)

**Erich, Rafael:** Suomen valtio-oikeus I-II
Helsinki 1924 (Erich 1924 II), Porvoo 1925

**Erich, Rafael:** Suomen oikeusasema. Piirteitä sitä koskevien tieteisopillisten kysmysten käsittelystä Venäjän vallan viimeisinä aikoina sekä murroskautena. Suomalaisen Lakimiesten yhdistyksen julkaisuja nr 13
Vammala 1938

**Ericsson, Birgitta:** Nordisk stadsadministration vid 1700-talets mitt i komparativt perspektiv. Stadsadministration i Norden 1982 s. 343-376

**Eriksson, Anne-Christine:** Samernas folkrättsliga ställning som urbefolkning och minoritet. Opublicerad pro gradu-avhandling vid Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi 1987

**Eriksson, Johannes - Virgin, Wilhelm:** Ålandsfrågan 1917-1921. Minnen och upplevelser
Stockholm 1961

**Eriksson, Lars:** Världen i siffror
Stockholm 1985

**Eskelinen, Heikki:** Paikallisen kansanvallan puolesta. Maalaiskuntien Liitto/Suomen Kunnallisliitto 1921-1971
Helsinki 1974

**Eskola, Aarne:** Kuntien yhteistoiminnan kehittäminen. Maalaiskunta 1949 s. 231-235

**Eskola, Katarina - Vainikkala, Erkki:** Maailmankulttuurin äärellä. Jyväskylän yliopisto. Nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisuja 11
Jyväskylä 1988

**Esman, M.J.(ed.):** Ethnic conflict in the Western world
New York 1977

**Esman, M.J.:** Perspectives on Ethnic Conflict in Industrialized Societies. Ingår i ovannämnda publikation s. 371-390

**Esping, Hans:** Länsförvaltning under 400 år
Stockholm 1985

**Esterbauer, Fried:** Regionalismus. Phänomen - Planungsmittel - Herausforderung für Europa. Eine Einführung.
Wien 1979

**Esterbauer, Fried u.a. (Hrsg.):** Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag
Berlin 1983

**Estlander, Ernst:** Ett privat förarbete till lag om självstyrelse för Åland. JFT 1931 s. 241-256 (Estlander 1931 I)

**Europarådet.** Report on the evolution of local and regional structures ... Consultative Assembly of the Council of Europe. Doc. 2110 26.9.1966

**Fagerlund, Rainer:** De finska indelta och värvade styrkorna (1696-) 1721-1810. Paikallisyhteisö ja sotalaitos. Paikallishistoriallisen toimiston, Jyväskylän yliopiston historian laitoksen ja Sotatieteen laitoksen kesällä 1982 järjestämän kurssin esitelmät. Toimittanut Heikki Rantatupa. Paikallishistoriallisen toimiston julkaisuja 5
Jyväskylä 1983 s. 41-49

**Feld, Werner J. - Boyd, Gavin:** Comparative regional systems. West and East Europe, North America, the Middle East, and developing countries
New York 1980

**Fesler, James W.:** Area and administration
Birmingham, Ala. 1949

**Fesler, James W:** Field Organization. Morstein Marx 1959 s. 246-273

**Fesler, James W.:** The Political Role of Field Administration. Heady-Stokes 1962 s. 117-143 (Fesler 1962 I)

**Fesler, James W.:** French Field Administration: The Beginnings. Comparative Studies in Society and History 1962 s. 76-111 (Fesler 1962 II)

**Fesler, James W.:** Approaches to the Understanding of Decentralisation. The Journal of Politics 1965 s. 536-566

**Fesler, James W.:** Centralization and Decentralization. International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 2.
USA 1968 s. 370-379

**Fesler, James W.:** The Basic Theoretical Question: How to Relate Area and Function. Golembiewski-Gibson-Cornog 1976 s. 227-249

**Fesler, James W.:** Public Administration. Theory and Practice
Englewood Cliffs, N.J. 1980

**Finell, Helge:** Det kommunala samarbetet i Finland. Dess uppkomst och utveckling 1865-1932. Opublicerad pro gradu-avhandling vid Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi 1946

**Finer, S.E.:** Comparative Government
London 1970

**Finer, S.E.:** State-and Nation-Building in Europe: The Role of the Military. Tilly 1975 s. 84-163

**Finlands Folkkommissariats förslag till statsförfattning för Finland**, framlagdt för Arbetarnas Centralråd i och för granskning och godkännande för allmän folkomröstning
Helsingfors 1918

**Finnish Local Government.** The Association of Finnish Cities. The Finnish Municipal Association
Vantaa 1981

**Fisher, Charles A. (ed.):** Essays in Political Geography
London 1968

**Flintberg, Jacob Albrecht:** Lagarenhets-Bibliotek I, III, IV
Stockholm 1796, 1799 och 1801

**Foyer, Lars:** Uppgifter och organisation. Andrén m.fl. 1965

**Frick, Lennart - Jonason, Jan:** Geografiska data
Falköping 1965

**Fried, Rober C.:** The Italian Prefects. A Study in Administrative Politics. Yale Studies in Political Science, 6.
New Haven 1963

**Frohnert, Pär:** Administrationen i Sverige under frihetstiden
Supphellen 1985 s. 185-286

**Från medeltid till välfärdsamhälle.** Nordiska historikermötet i Uppsala 1974. Föredrag och mötesförhandlingar
Uppsala 1976

**Från träl till proletär.** 19 artiklar om svensk historia
Stockholm 1979

**Furåker, Bengt:** Klassamhälle under omvandling. Berntson-Skogh-Söderqvist 1985 s. 64-86 (Furåker 1985 I)

**Furåker, Bengt:** Offentlig sektor och samhällsförändring i Sverige. Research Reports from the Department of Sociology of Umeå no 82
Umeå 1985 (Furåker 1985)

**Fällström, Anne-Marie:** Lokal och central förvaltning i Sverige omkring 1750. Från medeltid till välfärdsamhälle 1976 s. 221-233

**Fällström, Anne-Marie - Mäntylä, Ilkka:** Stadsadministrationen i Sverige-Finland under frihetstiden. Stadsadministration i Norden 1982 s. 173-286

**Gadd, Pehr Adrian:** Tal om Finska Climatet och dess följder i Landets Hushållning
Stockholm 1761

**Gadd, Pehr Adrian -Engström, Matthias:** Tankar om Schäfferiernes Uphielpande i Finland
Åbo 1762

**Gellner, Ernest:** Thought and Change
Trowbridge, Wiltshire 1972 (first published 1964)

**Gerdes, Dirk (Hg.):** Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa
Frankfurt/Main 1980

**von Gerich-Porkkala, Christina:** Arbetarrörelsen bland vårt lands svenskspråkiga befolkning från dess uppkomst till tiden efter andra världskriget. Folkets bildningsförbund r.f.
Helsingfors 1970 (stencil)

**Golembiewski, Robert T. - Gibson, Frank - Cornog, Geoffrey (ed.):** Public Administration. Readings in institutions, processes, behaviour, policy
Chicago 1976 (first published 1966)

**Gooch, Robert Kent:** Regionalism in France
New York 1931

**Goodnow, Frank J.:** Politics and Administration. A Study in Government
New York 1967 (first published in 1900)

**Gottman, Jean (ed.):** Centre and Periphery. Spatial Variations in Politics
Beverly Hills, Cal. 1980

**Goyard, Claude:** Bericht für Frnkreich. Mayer 1976 s. 35-45

**Grauhan, Rolf-Rickard (Hrsg.):** Lokale Politikforschung 1-2
Frankfurt 1975

**Graziano, Luigi:** Center-Periphery Relations and the Italian Crisis: The Problem of Clientelism. Tarrow-Katzenstein-Graziano 1978 s. 290-326

**Griffith, J.A.G.:** Central Departments and Local Authorities
London 1966

**Grillo, R.D. (ed.):** "Nation" and "State" in Europe. Anthropological Perspectives
London 1980

**Grotenfelt, Kustavi:** Den finska grundlagskommittén år 1865 jämte densamma rörande handlingar. Ett blad ur Finlands nyare politiska historia
Helsingfors u.å.

**Grove, J.W.:** Regional Administration. An Enquiry into the Regional Organisation of Central Government. Fabian Research Series No. 147
London 1951

**Grove, J.W.:** A Practical Regionalism. Stanciewicz 1967 s. 346-354

**Grymer, Herbert:** Zum Verhältnis von Zentralstaat und Kommunen. Emenlauer u.a. 1974 s. 72-144

**Grymer, Herbert:** Konfliktbearbeitung und Staatsstruktur. Techniken der adminstratifen Entschärfung gesellschaftlicher Widerspruche
Frankfurt 1979

**Gränström, P.O.:** Om regionalism och enhetssträfvande i vårt riksdagsskick. Till historisk belysning af senare tiders imperativa valmanstendenser. Statsvetenskaplig Tidskrift 1915 s. 282-324

**Gustafsson, A.A.:** Maanmittarikunta ja mittaustyöt ruotsinvallan aikana. Suomen maanmittauksen historia I
Porvoo 1933 s. 1-176

**Gustafsson, Agne:** Nya gränser mellan stat och kommun - den regionala förvaltningen under omprövning. Abrahamsson-Ramström 1983 s. 139-149

**Gustafsson, Lars (hrsg.):** Thema. Regionalismus. Tintenfisch 10.
Berlin 1976

**Haataja, Kyösti:** Maanmittauslaitos itsenäisyyden aikana. Suomen maanmittauksen historia II
Porvoo 1933 s. 1-88

**Haataja, Kyösti:** Eräitä piirteitä K.J. Ståhlbergin kirjallisesta tuotannosta. LM 1953 s. 347-361

**Hagström, Bo:** 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering
Lund 1978

**Hague, Rod - Harrop, Martin:** Comparative Government. An Introduction
London 1982

**Hakkila, Esko:** Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöksiä
Porvoo 1939

**Hakulinen, Y.J.:** Uusi lakikielen sanakirja. Laki-ja liikekielen sanastoa. Suomi-ruotsi-saksa
Porvoo 1974

**Halila, Aimo:** Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla I. Historiallisia tutkimuksia XXVIII. Suomen historiallinen seura
Helsinki 1942

**Halila, Aimo:** Suurvalta-aika. Suomen historian käsikirja I
Porvoo 1949 s. 398-470

**Halila, Aimo:** Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi 1721-1775. Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin historia V
Oulu 1954

**Halila, Aimo:** Suomen maaseudun paikallisen itsehallinnon rakenteen ongelmia 1700-luvulla. Suomalainen tiedeakatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1957
Helsinki 1958 s. 87-112

**Halila, Aimo:** Paikallishallinnon alemman virkamiehistön järjestelykysymykset Porvoon valtiopäivillä 1809. Historiallinen Arkisto 1962 s. 326-335 (Halila 1962 I)

**Halila, Aimo:** Porvoon valtiopäivät ja autonomian alkuaika. Suomen kansanedustus-laitoksen historia I
Helsinki 1962 s. 449-579 (Halila 1962 II)

**Halila, Aimo:** Suomen rakennushallinto 1811-1961
Helsinki 1967

**Hall, A.(ed.):** States in History
Oxford 1986

**Hallinto:** Telehallinto organisoitiin uudelleen. Hallinto 4.1988 s. 26-27

**Halme, V.K.:** Poliisitarkastajalaitos. Siviilitotimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1944 s. 143-147

**Halonen, A.L.:** Tullihallituksen kehittyminen nykyiseksi virastoksi. Tullilehti 7.1947 s. 178-183

**Handbook of Nations/1979:** A Brief Guide to the Economy, Government, Land Demographics, Communications, and National Defense Establishments of 187 Nations and Other Political Entities
Detroit, Mich. 1979

**Hannus, Arno:** Är det skäl att införa landskapssjälvstyrelse. FKT 1961 s. 275-278

**Hannus, Arno:** Hallinnon kehittämisestä läänin ja maakunnan puitteissa. Maalaiskunta 1964 s. 974-978

**Hannus, Arno:** Maakuntahallinnosta kuntien yhteistyötoimikuntakomitean mietinnön pohjalta. Maakuntaitsehallinto 1965 s. 63-81

**Hannus, Arno:** Kysymys maakuntaitsehallinnosta. Maalaiskunta 1967 s. 375-381

**Hannus, Arno:** En ny utredning av landskapssjälvstyrelsen. FKT 4.1968 s. 4-7

**Hannus, Arno:** Kuntauudistuksen toteuttaminen ja maalaiskuntaitsehallinnon voimaan saattaminen. Maalaiskunta 1969 s. 472-478

**Hannus, Arno:** Yhteiskuntapoliittisen suunnittelun järjestämisestä väliportaan hallinnossa. Suomen Kunnat 1970 s. 278-282

**Hannus, Arno:** Väliportaan hallinnon kehittäminen. Suomen Kunnat 1971 s. 34-37

**Hannus, Arno:** Anhängiga reformplaner - i vilket skede befinner de sig. Regionalförvaltningen och landskapssjälvstyrelsen. FKT 7.1972 s. 70-71

**Hannus, Arno:** Valtion paikallishallinnon kehittämisestä. Suomen Kunnat 1974 s. 940-943

**Hannus, Arno:** Väliportaanhallintokomitean ehdotukset ja esitetyn ratkaisun vaikutukset. Kunnalistieteellinen Aikakauskirja 1.1975 s. 9-19, 71-76

**Hannus, Arno:** Uusi kunnallislaki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja. N:o 176
Porvoo 1977

**Harmaaja, Leo:** Suomen tullipolitiikka Venäjän vallan aikana I. Taloustieteellisiä tutkimuksia XXIV. Julkaissut Kansantaloudellinen yhdistys
Helsinki 1920

**Harris, G. Montagu:** Comparative Local Government
London 1948

**Hartio, Jorma:** Väestönkirjanpito. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1969 s. 48-56

**Hartshorne, Richard:** Morphology of the State Area: Significance for the State. Fisher 1968 s. 27-32

**Harvia, Yrjö:** Ståhlberg kunnallismiehenä. K.J. Ståhlberg. Juhlakirja 1940 s. 65-74

**Heady, Ferrel - Stokes, Sybil L. (ed.):** Papers in Comparative Public Administration
Ann Arbour, Mich. 1962

**Hechter, Michael:** Internal Colonialism. The Celtic Fringe in British National Development 1536-1966
London 1975

**Hechter, Michael:** Internal Colonialism Revisited. Tiryakian-Rogowski 1985 s. 17-26

**Hechter, Michael - Levi, Margaret:** The Comparative Analysis of ethnoregional movements. Ethnic and Racial Studies 1979 s. 260-274

**Heikel, T.A.:** Käsikirja Suomen kruunumetsien metsänhoitoviranomaisia varten. Kokoelma Suomen kruunumetsien hallintoa ja hoitoa koskevia asetuksia, kiertokirjeitä, määräyksiä ja ohjeita
Helsinki 1910

**Heikkilä, Terttu:** Lääninhallitus yleisenä hallintoviranomaisena. Tutkielma professori Vilkkoselle. Helsining yliopisto u.å.

**Helander, A. Benj.:** Suomen metsätalouden historia
Helsinki 1949

**Helisevä, Markku - Hänninen-Salmelin, Eva:** Valtionhallinnon ohjaussuhteiden tutkimuksesta. Aluehallinto osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 4.1979
Tampere 1981

**Hellman, Ossian:** Rautateiden hallinto. Valtionrautatiet 1912-1937 II s. 573-589

**Helmfrid, Staffan:** Bruk och missbruk av regionbegreppet. Något om regionindelningsproblem och -metoder. YMER 1969 s. 17-30

**Henderson, Keith M.:** Charting a New Terrain: Comparative Local Administration. Public Administration Review 1967 s. 142-147

**Hennis, Wilhelm - Kielmansegg, Peter Graf - Matz, Ulrich (Hrsg.):** Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1-2
Stuttgart 1977, 1979

**Herlitz, Nils:** Svensk självstyrelse
Uppsala 1933

**Herlitz, Nils:** Grunddragen av det svenska statsskickets historia
Stockholm 1936

**Herlitz, Nils:** Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation
Stockholm 1939, 1948

**Herlitz, Nils:** Nordisk offentlig rätt III
Stockholm 1963

**Hermanson, Robert:** Anteckningar i Finlands Grundlagar. Utförd med Remingtonskrifmaskin af Anni Fabritius
Helsingfors 1890

**Hermanson, Robert:** Anteckningar enligt R.F. Hermansons föreläsningar i Folkrätt med tillstånd af föreläsaren utgifna av Hjalmar Nyqvist
Helsingfors 1891

**Hermanson, Robert:** Finlands statsrättsliga ställning
Helsingfors 1892 (Hermanson 1892 I)

**Hermanson, Robert:** anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands Statsförfattningsrätt III. Från stenografiskt manuskrift medelst Remington skrifmaskin utskrifvet af M. Colliander
Helsingfors 1892 (Hermanson 1982 II)
I-III 1892, IV 1893)

**Hermanson, Robert:** Bemötande i frågan om Finlands statsrättsliga ställning
Helsingfors 1894

**Hermanson, Robert:** Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt I. Utgifna af Hj. Nyqvist
Helsingfors 1898

**Hermanson, Robert:** II. De särskilda förvaltningsgrenarna. Först häftet
Helsingfors 1900

**Hermanson, Robert:** Suomen perustuslait. Oma Maa II 1908 s. 371-392

**Hermanson, Robert:** Till förklaring och försvar i frågan om Finlands ställning
Helsingfors 1909

**Hermanson, Robert:** I Ålandsfrågan
Helsingfors 1920

**Hermanson, Robert:** Den svenska frågan i Finland. Ett bidrag till dess utredande
Helsingfors 1921

**Hermanson, Robert:** Några tvistefrågor beträffande Ålandslagarne. JFT 1922 s. 145-162

**Hermanson, Robert:** Suomen valtiosääntö
Porvoo 1923, 1928

**Hermanson, Robert:** Det svenskspråkiga skolväsendets ordnande på självstyrelsens grund
Helsingfors 1924

**Hertz, Martti:** Metsähallitus 1859-1934
Helsinki 1934

**Hildebrand, Bengt:** Kungl. Svenska Vetenskaps Akademien. Förhistoria, grundläggning och första organisation
Stockholm 1939

**Hildebrand, Emil:** Sveriges regeringsformer 1634-1809 samt konungaförsäkringar 1611-1800
Stockholm 1891

**Hildebrand, Emil:** Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar
Stockholm 1896

**Hintze, Hedwig:** Regionalism. encyclopaedia of the Social Sciences. Vol. XIII
New York 1934 s. 208-218

**Hirstio, Eino:** Kunnallisliitosta ja ylemmänasteisesta itsehallinnosta. Maalaiskunta 1958 s. 679-681

**Hirvonen, Kaija:** Uudenmaan ja Hämeen läänin virkamiehistö vv. 1772-1809. Helsingin yliopisto. Suomen ja Skandinavian historian laudaturtyö 1967.

**Hjelt, Otto A.:** Svenska och finska medicinalverkets historia 1663-1812 I-III
Helsingfors 1891, 1892, 1893

**Hodnett, Grey:** The Debate over Soviet Federalism. Soviet Studies 1966 s. 458-481

**Hoffrén, Viljo:** Ylemmänasteisen itsehallinnon mahdollisuudet Suomessa. Tutkielma Yhteiskunnallisen Korkeakoulun kunnallistutkintoa varten 1956. Kunnallishallinnolisen opetusjaosto (Tampereen yliopisto)

**Hogwood, Brian W.:** Introduction. Hogwood-Keating 1982 s. 1-20

**Hogwood, Brian W. - Keating, Michael (ed.):** Regional Government in England
Oxford 1982

**Hogwood, Brian W.:** Variations in Regional Boundaries. Hogwood-Keating 1982 s. 21-49

**Hoikka, Paavo:** Väliasteen hallinto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Tutkimus muotoutumisen kokonaiskehityksestä ja järjestelmän nykytilasta. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden aineryhmän julkaisuja 1.1981
Tampere 1981

**Holloway, William Vernon:** State and Local Government in the United States
New York 1951

**Holmberg, Håkon:** Arvid Neovius förslag till statsförfattning för Finland. En studie i inhemsk förvaltningshistoria. SLS 320
Helsingfors 1949 s. 229-259

**Holmgren, Kurt:** Bericht für Schweden. Mayer 1976 s. 81-88

**Holopainen, Toivo:** Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 81
Vammala 1969

**Holopainen, Toivo:** Kommunalrättens grunddrag. Duplikat 1977

**Hough, Jerry F.:** The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Inudstrial Decision-making
Cambridge, Mass. 1969

**Howard, Michael:** War and the Nations. Daedalus 1979 s. 101-110

**Hueglin, Thomas O.:** Regionalism in Western Europe. Conceptual Problems of a New Political Perspective. Comparative Politics 4.1986 s. 439-458

**Hufton, Olwen H.:** Europe: Privilege and Protest 1730-1789
Brighton, Sussex 1980

**Huhtala, Kalle:** Suomen vakauslaitoksen historia. Suomen maanmittauksen historia III
1933 s. 1-66

**Huhtinen, Antero:** Nimismiespiirihallinto Suomen Nimismiesyhdistyksen näkökulmasta kymmenvuotiskautena 1971-1981. Suomen Poliisilehti 8.1981 s. 242-245

**Hultin, Tekla:** Historiska upplysningar om bergshandteringen i Finland I. Jernbruken
Helsingfors 1896

**Humes, Samuel:** The Structure of Local Government throughout the World
The Hague 1961

**Humes, Samuel:** The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries
The Hague 1969

**Hundertmark, Joachim:** Die Flamen und Wallonen in Belgien. Blaschke 1980 s. 108-117

**Hustisch, Ilmari:** Suomen taloudellinen aluejako. Oma Maa 8. Porvoo 1960 s. 226-240

**Hustisch, Ilmari - Lindståhl, Sigvard:** Om Finlands indelning i ekonomiska regioner. Meddelanden från ekonomisk-geografiska institutionen vid Svenska Handelshögskolan Nr 16
Helsingfors 1959

**Häggman, Ossian:** Öfversikt af tullförfattningarna för undervisning sammanställd
Helsingfors 1911

**Hällman, Håkan:** Något om den norska fylkeskommunen m.m. SOU 1980:53 s. 323-535

**Hämäläinen, Pekka Kalevi:** Nationalitetskampen och språkstriden i Finland 1917-1939
Helsingfors 1969

**Höjer, Torgny:** Christopher Springer och principalatsfrågan vid 1742-43 års riksdag. Studier och Handlingar rörande Stockholms historia I
Uppsala 1938 s. 49-105

**Ignatius, Gustaf:** Hallinto-uudistus Ruotsissa. LM 1923 s. 29-48 (Ignatius 1923 I)

**Ignatius, Gustaf:** Ehdotus lainsäädännöksi ylemmän asteen itsehallinnosta. LM 1923 s. 241-253 (Ignatius 1923 II)

**Ignatius, Gustaf:** Maaherrain ja lääninhallitusten johtosääntö uusimisen tarpeessa. LM 1925 s. 39-50 (Ignatius 1925 I)

**Ignatius, Gustaf:** Utvecklingen och organisationen av polisväsendet i Finland. NAT 1925 s. 104-120 (Ignatius 1925 II)

**Ignatius, Gustaf:** Intervju med Gustaf Ignatius i Maalaiskunta 1929 s. 399-401. I serien "Maaherrat kunnalliselämämme tärkeistä kysymyksistä"

**Ignatius, Gustaf:** Rikospoliisimme uudistuksesta. LM 1930 s. 109-117

**Ignatius, Gustaf:** Eräitä huomioita hallinnon alalta. LM 1931 s. 260-267

**Ignatius, Gustaf:** Förslag till ny förordning om länsstyrelse i Finland. NAT 1936 s. 86-94

**Ignatius, Gustaf:** Om landshövdingemöten i Finland. NAT 1941 s. 81-88

**Ignatius, K.E.F.:** Statistisk handbok för Finland
Helsingfors 1872, 1890

**Ingers, E.:** Bonden i Svensk historia II
Stockholm 1948

**Ionescu, Ghita:** Centripetal Politics. Government and the New Centres of Power
Chatham, Great Britain 1975

**Isaksson, J.Aug.:** Ett diskussionsinlägg i nationalitetsfrågan
Vasa 1927

**Jackson, R.M.:** The Machinery of Local Government
New York 1965 (first published 1958)

**Jacobs, Herbert:** German Administration Since Bismarck. Central Authority Versus Local Autonomy
New Haven 1963

**Jahnsson, Yrjö:** Miten on kielikysymyksemme ratkaistava?
Helsinki 1906

**Jalonen, Markku:** Lääninneuvottelukuntakokeilu lääninhallinnossa. Seurtantatutkimuksen esiraportti. Tampereen yliopisto. Politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 88
Tampere 1987

**Jalonen, Markku:** Lääninneuvottelukuntakokeilu. Seurantatutkimuksen loppuraportti. Tampereen yliopisto. Politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 97
Tampere 1988

**James, Preston E.:** Some Fundamental Elements in the Analysis of the Viability of States. Fisher 1968 s. 33-38

**Jansson, V.:** Rautatiemme nykyisin. Valtionrautatiet 1935

**Jarva, Fjalar:** Poliisitoimi. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1969 s. 125-148

**Jatkola, Vesa:** Delegointi, desentralisointi ja hajasijoitus. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon pro gradu-tutkielma 1972

**Jern, Kurt:** Förvaltning, beskattning och befolkningsutveckling i Svenska Österbotten före 1809. Svenska Österbottens historia I 1977 s. 59-211

**Jern, Levi:** Fädernesarvet
Helsingfors 1957

**Johnston, R.J.:** Geography and the State. An Essay in Political Geography
London 1982

**Johnston, R.J.:** Local Government and the State. Pacione 1985 s. 152-176

**Jones, George:** New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships. Social Sciences Research Council
Southampton 1980

**Jokela, Manne:** Maataloushallintotehtävien hoidosta piiritasolla. Maataloushallinnon Aikakauskirja 1.1974 s. 10-20

**Jokisaari, Seppo:** Korkeammanasteisesta itsehallinnosta. Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma. Yhteiskunnallinen korkeakoulu. Tampere 1961

**Joutsamo, Kari - Rosas, Allan:** Johdatus kansainväliseen oikeuteen. Tenttimoniste. Turun yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja nr 6
Turku 1976

**Joutsamo, Kari:** Suomi, kansainvälistyminen ja Euroopan neuvosto. Oikeus 1988 s. 143-149

**Jungquist, Mercy:** Lantmäterikontoren i länen. Svenska lantmäteriet 1628-1928 s. 529-585

**Jussila, Osmo:** Suomen perustuslait. Venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808-1863. Historiallisa tutkimuksia LXXVII. Julkaissut Suomen historiallinen seura
Helsinki 1969

**Jussila, Osmo:** Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899-1914. Historiallisia tutkimuksia 1899-1914. Julkaissut Suomen historiallinen seura
Helsinki 1979

**Jussila, Osmo:** Från Nikolaj I till Alexander II. J.V. Snellman och hans gärning 1984 s. 17-23

**Jussila, Osmo:** Maakunnasta valtioksi. Suomen valtion synty
Juva 1987

**Jutikkala, Eino:** Suomen postilaitoksen historia I.
Helsinki 1938 (Jutikkala 1938 I)

**Jutikkala, Eino:** Luentoja suomen valtiojärjestyksen historiasta
Hämeenlinna 1972

**Jyränki, Antero:** Punaisen Suomen lainsäädäntö vuonna 1918
Oikeus 1978 s. 110-132

**Kaira, Kaarlo:** Anmälan av P.J. Klinthe: Om territorialkorporationerna. Defensor Legis 1938 s. 160-178

**Kairisalo, Eeva:** Tjänstemän inom länsförvaltningen i Nylands och Tavastehus län 1721-1809. En socialhistorisk undersökning. Helsingfors universitet. Pro gradu-avhandling i Finlands och Skandinaviens historia 1975

**Kalk, E. (ed.):** Regional Planning and Regional Government in Europe. International Union of Local Authorities. Report of a symposium held in April 1969 in Prague, Czechoslovakia
The Hague 1971

**Karlbom, Rolf:** Bakgrunden till 1809 års regeringsform. Studier i svensk konstitutionell opinionsbildning 1790-1809. Studia historica Gothoburgensia III
Göteborg 1964

**Karlgren, Anton:** Zemstvoinstitutionen. Rysslands omdaning. en skildring av förhållandena före och under världskriget I
Stockholm 1918 s. 190-214

**Kallio, Reino:** Pohjanmaan suomenkielisten kylien oltermannihallinto. Tutkimus vuoden 1742 kyläjärjestysohjeen toteuttamisesta. Studia historica Jyväskyläensia 23
Jyväskylä 1982

**Kastari, Paavo:** Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta "säädettäväksi lailla"? LM 1964 s. 225-244

**Kastari, Paavo:** Suomen valtiosääntö
Vammala 1977

**Kaufman, Herbert:** The Forest Ranger. A Study in Administrative Behaviour
Baltimore 1960

**Kaukamaa, L.I.:** Tie-ja vesirakennushallitus 1816-1941. Katsaus viraston kehitykseen ja sen suorittamiin tärkeimpiin töihin
Helsinki 1941

**Kaukovalta, K.V.:** Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia
Helsinki 1940

**Kauppa-ja teollisuusministeriö.** I 50 vuotta 1888-1938. II 1888-1938-1963
Helsinki 1938, Helsinki 1963

**Kavanagh, Dennis:** Political Leadership: The Labours of Sisyphys. Rose 1980 s. 215-235

**Kay, David A.:** The New Nations in the United Nations 1960-1967
New York 1970

**Kazancigil, Ali (ed.):** The State in Global Perspective
Shaftesbury, Dorset 1986

**Keating, Michael:** The Debate on Regional Reform. Hogwood-Keating 1982 s. 235-253

**Keating, Michael:** Decentralization in Mitterand' s France. Public Administration 1983 s. 237-251

**Kekoni, Karl:** Landskapssjälvstyrelse. Granskaren 1930 s. 108-110

**Kemppainen, Martti:** Kansanhuoltohallinnon kehitys. Viisi vuotta kansanhuoltoa. Julkaissut Kansanhuoltoministeriö. Toimittanut Untamo Utrio
Helsinki 1945 s. 10-23

**Keskinen, Tuomas:** Haavekuvani. Yrjö Sprengtportenin elämä 1740-1819
Keuruu 1983

**Kesselman, Mark - Rosenthal, Donald:** Local Power and Comparative Politics. Comparative Politics Series. Vol. 5
Beverly Hills, Cal. 1974

**Kettunen, Pekka:** Valtion ja kuntien työnjaon määräytyminen hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3.1985 s. 225-233

**Khalatbari, Parviz (hrsg.):** Die Weltbevölkerung in Zahlen
Berlin, DDR 1983

**Kiiskinen, Auvo:** Talousalue. Yhteiskuntatieteiden käsikirja II s. 744-746

**Killinen, Ilmari:** Luotsi-ja majakkalaitos. Yhteiskuntatieteellinen käsikirja 1910 s. 227-232

**Kiuasmaa, Kyösti:** Suomen yleis-ja paikallishallinnon toimet ja niiden hoito 1500-luvun jälipuoliskolla (vv. 1560-1600). Hallinto-ja yhteiskuntahistoriallinen tutkimus
Helsinki 1962

**Kiukas, Urho:** Läänien hallinto. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1969 s. 18-47

**Kivikoski, Paavo:** Vähemmestökansallisuuskysymyksestä Suomessa. SKP:n VII puoluekokouksen selostuksia
Helsinki 1945 s. 23-45

**Kjellberg, Sven T.:** Ull och ylle. Bidrag till den svenska yllemanufakturens historia
Lund 1943

**Kleen, Rikard:** Kodifierad framställning i mellanfolklig rätt. Offentlig och enskild. Enligt den civiliserade världens lagar och seder. Andra delen. Offentlig folkrätt
Stockholm 1917

**Klinge, Matti:** Om begreppen Sverige och Finland. Kring Finlands historia 1980 s. 12-23

**Klinge, Matti:** Kaksi Suomea
Keuruu 1982

**Klinthe, Paul Johan:** Om territorialkorporationer med särskild hänsyn till landskapet Ålands statsrättsliga ställning
Helsingfors 1936

**Klinthe, Paul Johan:** "Land"-begreppet i modern statsrätt. Finsk Tidskrift 1937 s. 203-221

**Klinthe, Paul Johan:** Ålandsdelegationen och dess verksamhet med en exkurs över landskapet Ålands statsrättsliga ställning
Uppsala 1938 (Klinthe 1938 I)

**Klinthe, Paul Johan:** Till frågan om landskapet Ålands rättssystematiska status. Bemötande av en kritik
Uppsala 1938 (Klinthe 1938 II)

**Klinthe, Paul Johan:** Statlig självstyrelse såsom offentligrättslig organisationsform. Finsk Tidskrift 1943 s. 188-199

**Knöpfle, Franz:** The Administration of a Federal State. International Review of Administrative Sciences 1983 s. 170-174

**Kohr, Leopold:** The Breakdown of Nations
London 1957

**Kolinsky, Martin:** The Nation-State in Western Europe: Erosion from "Above" and "Below"? Tivey 1981 s. 82-103

**Koskimies, Kaarlo:** Landskapssjälvstyrelsen. Finlands Kommunaltidskrift 1920 s. 85-92'

**Koskimies, Kaarlo:** Referat rörande landskapssjälvstyrelse och stadskommuner vid Tredje Finska Stadsmötet i Åbo 3-4 september 1920. Protokoll
Tampere 1922

**Koskimies, M.E.:** Poliisihallinto itsenäisyysaikana. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1969 s. 122-142

**Koskimies, Y.S.:** Nimismiehenviran historialliset kehitysvaiheet keskiajalta nykyaikaan. Suomen Nimismiesyhdistys 25-vuotisjulkaisu 1921-1946 s. 54-77

**Krejci, Jaroslav - Velimsky, Vitezslav:** Ethnic and Political Nations in Europe
London 1981

**Kring Finlands historia.** Kursrapport från Nordisk universitetskurs i finsk historia. Jyväskylä 1978. Jyväskylän yliopiston historian laitos. Suomen historian julkaisuja N:o 7 1980

**Krippendorff, Ekkehart:** Minderheiten und Regionalismus - die politische Perspektive. Gerdes 1980 s. 235-249

**von Krosigk, Friedrich:** Zwischen Folklore und Revolution: Regionalismus in Westeuropa. Gerdes 1980 s. 25-48

**Kuisma, Markku:** Den riksomfattande skogspolitiken, de regionala strävandena och böndernas intressen - några aspekter på det skogspolitiska beslutsfattandet (Finland 1738 - ca 1770). Skog och brännvin 1984 s. 245-267

**Kulla, Heikki:** Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 148
Vammala 1980

**Kuusanmäki, Jussi:** Kunnallisen kansanvallan kehitys ja kunnallishallinnon organisaatio 1875-1917. Suomen kaupunkilaitoksen historia 1983 s. 51-123

**Kuusisto, Aku:** Tie-ja vesirakennushallintomme vaiheita. Tie-ja vesi 1.1956 s. 19-21

**Kuuskoski, Reino:** Korkeammanasteinen itsehallinto. Maalaikunta 1954 s. 621 (Kuuskoski 1954 I)

**Kuuskoski, Reino:** Korkeammanasteinen itsehallinto. Lakimies ja yhteiskunta 4.1954 s. 51-52 (Kuuskoski 1954 II)

**Kuuskoski, Reino:** Kysymys korkeammanasteisesta itsehallinnosta Suomessa. Maalaiskunta 1955 s. 896-903 (Kuuskoski 1955 I)

**Kuuskoski, Reino:** Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin. Yleinen osa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja N:o 70
Porvoo 1955 (Kuuskoski 1955 II)

**Kuuskoski, Reino:** Den nya kommunallagen.
Helsingfors 1957

**Kuuskoski, Reino:** The administrative system and legal safeguards in administration. The Finnish Legal System (Edited by Jaakko Uotila). Publications of the Union of Finnish lawyers No. 26
Helsinki 1966 s. 89-102

**Kuuskoski, Reino - Hannus, Arno:** Kunnallislaki. Suomalisen lakimiesyhdityksen julkaisuja. B-sarja N:o 39
Porvoo 1973 (seitsemäs painos)

**Kyvik, Svein:** Fylkesmannens rolle i det politisk-administrative system 1814-1975. Baldersheim-Offerdal-Strand 1979 s. 133-155

**Laakso, Seppo:** Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Suomalaisen Lakimiesyhdityksen julkaisuja. A-sarja N:o 110
Vammala 1975

**Laati, Iisakki:** Lots-och Fyrväsendets i Finland historia II
Helsingfors 1949

**Lagerroth, Fredrik:** Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionalismens historia
Stockholm 1915

**Lagerroth, Fredrik:** Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen XI
Malmö 1928

**Lagerroth, Fredrik:** Frihetstidens maktägande ständer 1719-1772. Sveriges Riksdag V
Stockholm 1934

**Lagerroth, Fredrik:** Var det von Engeströmska författningsförslaget reaktionärt? Ett polemiskt inlägg i den författningshistoriska diskussionen. Statsvetenskaplig Tidskrift 1936 s. 303-339, 403-435

**Lagerroth, Fredrik:** Levande och dött i frihetstidens statsskick. En principutredning. Det levande förflutna. Svenska historiska föreningens folkskrifter 10
Uppsala 1947

**Lagus, Wilh. Gabr.:** Johan Jakob Nordström
Helsingfors 1877

**Laine, Eevert:** Piirteitä Suomen vuoritoimen historiasta 19-vuosisadan historiasta I. Rautateollisuus 1808-1831
Helsinki 1907

**Laine, Eevert:** Suomen vuoritoimi 1809-1884 I. Yleisesitys
Helsinki 1950

**Laino, Erkki:** Lääninhallituksen poliisitoimiston asemasta ja tehtävistä. Suomen Poliisilehti 1981 s. 224-227

**Laird, Roy D.:** The Soviet Paradigm. An Experiment in Creation a Monohierarchial Polity
New York 1970

**Laitakari, Erkki:** Metsähallinnon vuosisatataival 1859-1959
Helsinki 1960

**Laitinen, Erkki:** Suomen maaherranimitykset vuosina 1900-1966. Suomen historian pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto 1968

**Lane, Jan-Erik - Löfquist, Staffan:** Klasser och klasskillnader i administrationssamhället. Berntson-Skogh-Söderquist 1985 s. 87-118

**Lavonius, Wilhelm:** Om tull-lagstiftningen i Finland. Akademisk afhandling
Helsingfors 1873

**Leemans, A.F.:** Changing Patterns of Local Government
The Hague 1970

**Lehtinen, Erkki:** Hallituksen yhtenäistämispolitiikka 1600-luvulla (1600- n. 1680)
Helsinki 1961

**Lehtinen, Erkki:** Den lokala centralförvaltningens relationer till lokaladministrationen i Åbo och Björneborgs län omkring 1730-1780. Från medeltid till välfärdsamhälle 1976 s. 235-243

**Lewenhaupt, Sten:** Svenska högre ämbetsmän från 1634. Högre ämbetsmän och chefer för statliga verk inom central och lokal förvaltning m.m. namn och årtal
Stockholm 1962

**Liedman, Sven-Eric:** Sveriges rike måste vara det eviga...Ambjörnsson-Gaunt 1984 s. 399-416

**Lihtonen, Paavo:** Lääninen hallinto. Siviilitoimituskunta - Sisäasiainministeriö 1869-1944 s. 39-60 (Lihtonen 1944 I)

**Lihtonen, Paavo:** Henkikirjoitus ja siviilirekisteri. Dito s. 221-228 (Lihtonen 1944 II)

**Lilius, F.O.:** Lääninedustus. Yhteiskunnallinen käsikirja 1910 s. 233-235

**Lille, Axel:** Den svenska nationalitetens i Finlands samlingsrörelse
Helsingfors 1921

**Linde, Lars Gustaf:** Systematisk framställning af Svenska Ekonomi-Lagfarenheten
Örebro 1868

**Lindensjö, Bo:** Politisk planering - verklighet eller myt? HfKS 6.1979 s. 38-71

**Lindensjö, Bo:** Den segmenterade staten - om den offentliga politikens räckvidd. Abrahamsson-Ramström 1983 s. 97-113

**Lindfors, Hans:** Regionala rörelser och lokal mobilisering. Friberg-Galtung 1984 s. 223-248

**Lindman, Sven:** Kring Mechelinjubileet. Statsvetenskaplig Tidskrift 1940 s. 70-73

**Lindman, Sven:** Statsskick och förvaltning i Finland. En översikt. Finlands Svenska Landskommuners Förbund. Medborgarens handbok n:o 2
Tammerfors 1941 (Lindman 1941 I)

**Lindman, Sven:** Den svenska partibildningen i Finland. Ett försök till idéhistorisk karaktäristik. Festskrift till Professor Skytteanus Axel Brusewitz
Uppsala 1941 s. 328-341 (Lindman 1941 II)

**Lindman, Sven:** Diskussionen om häradskommuner i Finland. Acta Academiae Aboensis. Humaniora XIV.8. Åbo Akademi
Åbo 1942

**Lindman, Sven:** Frågan om landskapssjälvstyrelse i Finland. Statsvetenskapliga studier till statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag
Uppsala 1944

**Lindman, Sven:** Johan Jakob Nordström. Hans samhällssyn och politiska personlighet. Acta Academiae Aboensis. Humaniora XVI.2
Åbo 1948

**Lindman, Sven:** En Helsingforsprofessors Europaresa år 1841. Ord och Bild 1951 s. 241-246

**Lindman, Sven:** Våra landshövdingar. Finsk tidskrift 1960 s. 129-131

**Lindman, Sven:** Introductory Notes. Problems in Finnish Local government. Meddelanden från Institutet för samhällsforskning upprätthållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi nr 28
Ekenäs 1964 s. 7-13

**Lindman, Sven:** Eduskunnan aseman muuttuminen 1917-19. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI
Helsinki 1968

**Lindman, Sven:** Mechelinska senatens förslag till regeringsform. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut
Åbo 1975

**Lindqvist, Sture:** Region-och länsplanering - samspel eller konflikt? Vad behöver kommunen av dessa? Svenska Social-och kommunalhögskolan. Examensuppsats i offentlig ekonomi 1975

**Lindström, J.:** Tullboken
Stockholm 1878

**Lintilä, Kaisa-Liisa:** Aluehallinnon tutkimus Suomessa. Kommentoiva bibliografia aluehallinnon tutkimuksen nykytilasta, kehitysnäkymistä ja kehitystarpeista Suomessa. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja B 12.1981
Helsinki 1981

**Lipset, Seymour Martin:** The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective
New York 1963

**Lockard, Duane:** Local Government. International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 9
USA 1968 s. 451-459

**Lumijärvi, Ismo:** Valtion aluehallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamisen kannalta: eräitä alustavia havaintoja. Manuskript 1986 (Lumijärvi 1986 I)

**Lumijärvi, Ismo:** Valtion piirihallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamisen kannalta. Manuskript 1986 (Lumijärvi 1986 II)

**Lundborg, Ragnar:** Handbok i allmän statskunskap. Populär framställning
Stockholm 1902

**Lundquist, Lennart:** Förvaltningen i det politiska systemet
Malmö 1977

**Lähdeoja, Valter:** Maataloushallituksen 75-vuotistaival. Maataloushallinnon vaiheita 1892-1967
Helsinki 1970

**Lähteenoja, Aina:** Lots-och fyrväsendets i Finland historia I
Helsingfors 1949

**Lämsä, Rauno:** Maa-ja metsätalousministeriön hallinnonalan hallintoorganisaation alueellinen rakenne ja merkitys. Maataloushallinnon Aikakauskirja 3.1983 s. 12-16

**Länder der Erde.** Politisch-ökonomische Handbuch (Autorenkollektiv). 6., völlig neu Gearbeitete Auflage
Berlin 1975

**Länsstyrelsen i landskapet Åland 1918-1978** - en översikt av 60 års verksamhet. Stencil 1978

**Lääninhallinto 350 vuotta. Länsförvaltningen 350 år.** Sisäasiainministeriö. Inrikesministeriet
Valtion painatuskeskus 1986

**Löfberg, David:** Det nationalekonomiska motivet i svensk pedagogik under 1700-talet
Uppsala 1949

**Maakunta-arkistojen opas.** Valtionarkiston julkaisuja 2
Helsinki 1976

**Maakuntaitsehallinto.** Suomalaisuudens liitto. Yhteiskuntapoliittinen julkaisusarja nr 3. Toimittaneet Jaakko Numminen ja Jouko Hulkko
Valkeakoski 1965

**Maakuntapolitiikka.** Lahden kesäyliopiston maakuntapolitiikan seminaarissa 15-18.1964 pidetyt esitelmät ym. Suomalaisuuden liitto. Yhteiskuntapoliittinen julkaisusarja nr 2. Toimittaneet Jaakko Numminen ja Jouko Hulkko
Valkeakoski 1965

**Maalaiskuntien liiton hallituksen lausunto.** Ylemmänasteinen itsehallinto. Maalaiskunta 1925 s. 101-102

**van Maarseveen, Henc - van der Tang, Ger:** Written Constitutions. A computerized Comparative Study
New York 1978

**Maass, Arthur (ed.):** Area and Power. A Theory of Local Government
Glencoe, Ill. 1959

**Macartney, C.A.:** National States and National Minorities
Oxford 1934

**Machin, Howard:** The Prefect in French Public Administration
Guildford, Surrey 1977

**Machin, Howard:** Traditional Patterns of French Local Government. Lagroye-Wright 1979 s. 28-41

**Machin, Howard - Wright, Vincent:** Centre-Periphery Relations in France. Jones 1980 s. 170-195

**Mackenzie, W.J.M. -Grove, J.W.:** Central Administration in Britain
London 1957

**Macintosh, J.P.:** The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism
Middelsex, England 1968

**Macmahon, Arthur W.:** Delegation and Autonomy
New Delhi 1961

**Macmahon, Arthur W. - Millett, John D. - Ogden, Gladys:** The Administration of Federal Work Relief. Public Administration Service 1941 s. 265-268

**MacMullen, A.L.:** Netherlands. Ridley 1979 s. 227-239

**Maddick, Henry:** Democracy, Decentralisation and Development
Bombay 1963

**Magnusson, Warren:** Bourgeois Theories of Local Government. Political Studies 1986 s. 1-18

**Majoinen, Kaija:** Yhdistykset hallinnon apuelimina. Tampereen yliopisto. Pro gradu-tutkielma 1977

**Malmström, Carl Gustaf:** Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statshwälfningen 1772 III-IV
Stockholm 1897, 1899

**Manninen, Marja-Liisa:** Lääninhallinnon virkakunta Uudenmaan ja Hämeen läänissä vv. 1743-1772. Helsining yliopisto. Suomen ja Skandinavian historia v. 1962

**Manninen, Ohto:** Suomen hallintopitäjät vuoteen 1809. suku ja tieto 2. Sukututkimuspäivien esitelmiä 1981-1982. Suomen sukututkimusseuran julkaisuja 38
Helsinki 1984

**Marshall, A.H.:** Local Government in the Modern World. The Stamp Memorial Lecture 1965
London 1965

**Martensen-Larsen, Florian:** Behovet for statsmyndigheder på regionalt plan. NAT 1976 s. 80-92

**Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und des Rechts.** 1. Grundlegande Insitute und Begriffe. 3. Der Sozialistische Staat
Berlin 1974, 1975

**Mationolli, Eero:** Lääninhallinto. Varsinais-Suomen historia VI.3. Varsinais-suomen Maakuntaliitto
Turku 1976

**Matthews, Ralph:** the Creation of Regional Dependency
Toronto 1983

**Mattila, Erkki:** Merenkulkulaitos ja -hallinto. Pakkala 1962 s. 179-207

**Mayer, Franz (hrsg.):** Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. Band 2.
Bonn 1976

**Mechelin, Leo:** Öfversikt af Svenska Riksrådets statsrättsliga ställning från gustaf I till 1634
Helsingfors 1873 (Mechelin 1873 I)

**Mechelin, Leo:** Om statsförbund och statsunioner. Första häftet
Helsingfors 1873 (Mechelin 1873 II)

**Mechelin, Leo:** Storfurstendömet Finlands Grundlagar jämte bihang. Förord
Helsingfors 1877

**Mechelin, Leo:** Författning och förvaltning
Stockholm 1881. Särtryck

**Mechelin, Leo:** Précis du droti public du grand-duché de Finlande
Helsingfors 1886

**Mechelin, Leo:** Konstitutsija Finljandij (översatt och kommenterad av Kesar Ordin)
Petersburg 1887 (även 1888)

**Mechelin, Leo:** A précis of the public law of Finland
London 1889 (Mechelin 1889 I)

**Mechelin, Leo:** Das Staatsrecht de Grossfürstenthums Finland. Engelmann-Mechelin 1889 s. 244-342 (Mechelin 1889 II)

**Mechelin, Leo:** Om lagkodifikation i Finland. Finsk Tidskrift 1892 s. 329-348

**Mechelin, Leo:** Politisk öfversigt. Finland i 19de seklet framställdt i ord och bild af finska skriftställare och konstnärer
Helsingfors 1893 s. 82-130 (Mechelin 1893 I)

**Mechelin, Leo:** Kansalaisitsehallinto. Työväen kalenteri I 1893. Helsining työväenyhdistys
Helsinki 1893 s. 5-10 (Mechelin 1893 II)

**Mechelin, Leo:** Finlands grundlagars innehåll
Helsingfors 1896

**Mechelin, Leo:** Till frågan om Finlands autonomi och grundlagar
Stockholm 1903

**Mechelin, Leo:** Olika meningar i rysk-finska frågor. En granskande översikt
Helsingfors 1908

**Mechelin, Leo:** I frågan om ett närmare ordnande af de rättsliga förhållanden mellan Rysslan och Finland
Helsingfors 1909

**Mechelin, Leo:** Politisk och administrativ organisation. Atlas öfver Finland 1910. Text. Sällskapet för Finlands geografi
Helsingfors 1911 s. 1-26

**Meinander, Ragnar:** Den kommunala självstyrelsens kris. Finlandssvenskt frisinne. Festskrift tillägnad John Österholm 5/10 1952
Ekenäs 1952 s. 24-32

**Mennola, Erkki:** Pyrkimykset kuntaa laajemman itsehallinnon aikaansaamiseksi. Hallintohistoriallinen tutkimus. Helsining yliopisto. Laudaturkirjoitus 1981

**Mennola, Erkki:** Maakunnissa ei enää kaivata keskushallinnon holhousta. Helsingin Sanomat 17.10 1982

**Mennola, Erkki:** Maakunnallinen itsehallinto - osa Eurooppalaista kulttuuria. Suomen Kulttuurirahaston Kymenlaakson rahaston vuosijuhla 27.11.1983. Moniste

**Mennola, Erkki:** Iäisyysnäytelmä nimeltä Maakuntaitsehallinto. Suomen Kuvalehti 4.1984 s. 72-74

**Mény, Yves - Wright, Vincent (ed.):** Centre-Periphery Realtions in Western Eurpe
London 1985

**Merenkulkulaitos 1979**
Helsinki 1980

**Merikoski, Veli:** Pitäjänimitys ja keräjäkuntain sekä nimismiespiirien nimet. Defensor Legis 1936 s. 105-107

**Merikoski, Veli:** Hallinnon mukautuminen sota-ajan oloihin. LM 1941 s. 721-735

**Merikoski, Veli:** Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämistä. Defensor Legis 1944 s. 177-190 (Merikoski 1944 I)

**Merikoski, Veli:** Suomalainen sotialhallinto Itä-Karjalass 1941-44
Helsinki 1944 (Merikoski 1944 II)

**Merikoski, Veli:** Suomen julkisoikeuden oppikirja I
Porvoo 1946 (Merikoski 1946 I)

**Merikoski, Veli:** Hallinto-organisatoorisia peruskysymyksiä. LM 1946 s. 596-607 (Merikoski 1946 II)

**Merikoski, Veli:** K.J. Ståhlberg lakimiehen näkökulmasta. LM 1965 s. 393-416

**Merikoski, Veli:** Muutumaton, muuttuva valtiosääntömme. Suomen hallitusmuoto 1919 19/7 1969
Porvoo 1969

**Merikoski, Veli:** Hallinnon politisoiminen
Porvoo 1968

**Merikoski, Veli:** Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia
Keuruu 1974

**Merkl, Peter H.:** Political Continuity and Change
New York 1967

**Merkl, Peter H.:** Modern Comparative Politics
Hinsdale, Ill. 1977

**Merritt, Richard L. - Rusett, Bruce M. (ed.):** From National Development to Global Community. Essays in Honor of Karl W. Deutsch
London 1981

**Metsähallitus - Forststyrelsen 1859-1959**
Broschyr u.å.

**Metsäranta, Matti:** Aluejaon määräämiskompetenssi HM 50 §:n mukaan. Helsingin yliopisto. Valtiosääntöoikeudellinen laudaturtutkimus 1981

**Metsävainio, S.E.G.:** Yleiskatsaus hallinto-ja poliisiviranomaistemme historialliseen kehitykseen ja järjestysmuotoon I-IV. Suomen Poliisilehti 1-4.1924 s. 3-5, 19-21, 34-36, 50-52

**Meurman, Agathon:** För det svenska partiet att beakta af likgiltigt hvem
Helsingfors 1896

**Meyer, John W. - Hannan, Michael:** National Development and the World System. Educational, Economic and Political Change 1950-1970
Chicago 1979

**Miesmaa, U.I.:** Katsaus tie-ja vesirakennushallituksen kehitykseen 140 vuoden aikana. Tie-ja vesi 1.1956 s. 24-26

**Miettinen, V.:** Rajojemme vartiointi II. Merirajat. Siviilitoimituskunta-sisäasiainministeriö 1869-1969 s. 202-211

**Miller, W.L.:** The Denationalisation of British Politics: The Re-Emergence of the Periphery. West European Politics 4.1983 s. 103-129

**Modeen, Tore:** Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden
Åbo 1962 (Modeen 1962 I)

**Modeen, Tore:** Kommunens allmänna kompetens särskilt med hänsyn till kommunens rätt att bevilja understöd för enskild verksamhet och åt enskilda personer
Åbo 1962 (Modeen 1961 II)

**Modeen, Tore:** Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation
Ekenäs 1965

**Modeen, Tore:** Om de osjälvständiga offentligrättsliga anstalterna - Begreppsutredning. Särskilt angående nyttjandeförhållandenas rättsliga natur. JFT 1966 s. 78-113

**Modeen, Tore:** Kommunens ställning i staten. Reflexioner kring en doktorsavhandling. JFT 1969 s. 459-473

**Modeen, Tore:** De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär. Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A no 76
Åbo 1973

**Modeen, Tore:** Virkamiesoikeus pääpiirteittäin. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja N:o 174
Porvoo 1976

**Modeen, Tore:** Drag ur den finländska länsstyrelsens historia. Förvaltningsrättslig tidskrift 4-6.1984 s. 279-288 (Modeen 1984 I)

**Modeen, Tore:** Länsstyrelsen i Finland och i Sverige. NAT 4.1984 s. 341-350 (Modeen 1984 II)

**Modeen, Tore:** Constitutional problems of territorial decentralization in federal and centralized states - Finland. International Association of Constitutional Law - Round Table Conference, December 12-16.1984. Helsining yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:16
Helsinki 1985

**Modeen, Tore:** Länsförvaltningens organisation i Sverige med korta uppgifter även om motsvarande förvaltning i Danmark, Norge, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland. Lääninhallinto 350 vuotta 1986 s. 101-117

**Modeen, Tore:** Euroopan kunnallisen itsehallinnon yleissopimus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2.1988 s. 171-180

**Moisala, U.E. - Rahko, Kauko - Turpeinen, Oiva:** Puhelin ja puhelinlaitokset Suomessa 1877-1977. Toimittanut Eino Jutikkala. Julkaissut Puhelinlaitosten Liitto r.y.
Turku 1977

**Monthán, Ethel:** Väliasteen eri vaihtoehdot desentralisaation kannalta. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon pro gradu-tutkielma 1974

**Moses, Joel C.:** Regionalism in Soviet politics: continuity as a source of change, 1953-1982. Soviet Studies 1985 s. 184-211

**Mughan, Anthony:** Moderinzation and Regional Relative Deprivation: Towards a Theory of Ethnic Conflict. Sharpe 1979 s. 279-312

**Mughan, Anthony:** Belgium: All Periphery and No Centry? Méeny-Wrihgt 1985 s. 274-299

**Muir, R.:** Regional Administration in Western Europe: An interpretation of factors leading to decentralization of political power. Busteed, M.A. (ed.): Developments in Political Geography. Padstow, Cornwall 1983 s. 129-188

**Munch, Peter - Ståhlberg, K.J.:** Lärobok i samhällskunskap
Vasa 1909

**Munch, Peter - Ståhlberg, K.J.:** Yhteiskuntaoppi. Suomen oloihin sovittanut K.J. Ståhlberg. Kolmas uudistettu painos
Helsinki 1911

**Munck, Teodor:** Hallinnollinen historiikki. Suomen valtionrautatiet 1862-1912 s. 188-301

**Muuramo, Kaarlo:** Maataloushallinnosta. Maataloushallinnon Aikakauskirja 1.1971 s. 5-9

**Mäenpää, Olli:** Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitosken julkaisuja C:8
Helsinki 1976

**Mäenpää, Olli:** Eduskunnan HM 28 ja 65.1 §:ään perustuva organisaatiovalta. Oikeustide Jurisprudentia VIII 1976. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja
Vammala 1877 s. 37-82

**Mäenpää, Olli:** Virkakoneisto ja lainalaisuus. Oikeus 1979 s. 226-232

**Mäenpää, Olli:** Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 142
Helsinki 1979 (Mäenpää 1979 II)

**Mäenpää, Olli:** Kunnan hallinto. tutkimus hallitusmuodosta ja kunnalislaista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 152
Vammala 1981

**Mäenpää, Olli:** Valtion henkilöstön tehtävät ja oikeudellinen asema. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B n:o 26, 1984
Helsinki 1984

**Möckl, Karl:** Der Regionalismus und seine geschichtlichen Grundlagen. Esterbauer 1979 s. 17-42

**Möckl, Karl:** Föderalismus und Regionalismus im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. Eine Skizze. Esterbauer m.fl. 1983 s. 529-549

**Nairn, Tom:** The Break-Up of Britain. Crisis and Neo-Nationalism
London 1977

**Naumann, Christian:** Svenska statsförfattningens historiska uveckling
Stockholm 1844

**Naumann, Christian:** Sveriges statsförfattningsrätt
Stockholm 1879

**Nenola-Kallio, Aili (red.):** Folktradition och regional identitet i Norden. NIF Publications No 12
Åbo 1982

**Neovius, Arvid:** Bygdelag och bygdedagar. Politik och Kultur 1907 s. 201-210
(Neovius 1907 II)

**Neovius, Arvid:** Förslag till statsförfattning för Finland. Serien "Frågor för dagen" IX
Helsingfors 1917

**Niemivuo, Matti:** Regionalförvaltningen i Finland. JFT 1977 s. 385-394

**Niemivuo, Matti:** Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä
Vammala 1979

**Nikula, Oscar:** Ur Christopher Rappes brevväxling. SLS 376
Helsingfors 1960

**Nikula, Oscar:** Finländska borgare på 1700-talet i kamp för sina och ståndets privilegier. SLS 477
Ekenäs 1978

**Nikula, Oscar:** Esaias Wechter. SLS 492
Helsingfors 1981 s. 23-109 (Nikula 1981 I)

**Nikula, Oscar:** Kaupunkilaitos 1721-1875. Suomen kaupunkilaitoksen historia 1981 s. 135-301 (Nikula 1981 II)

**Nilsson, Göran B.:** Landstingsfrågor i riksdagen. Hundra år under kommunalförfattningarna 1962 s. 161-167

**Nilsson, Göran B.:** Länsdemokrati och länsbyråkrati 1862-1928. Särtryck ur: 100 års landstingspolitik. Västmanlands läns landsting 1863-1963
Uppsala 1966 (Nilsson 1966 I)

**Nilsson, Göran B.:** Landstingens "trälmärke". Kungl. Maj:ts rätt att utnämna landstingsordförande
Lund 1966 (särtryck)(Nilsson 1966 II)

**Nilsson, Göran B.:** Demokratins pris. Bondeståndet och landstingsreformen
Särtryck 1967 (Nilsson 1967 I)

**Nilsson, Göran B.:** Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839-1928. Studia historica Upsaliensis XXV'Uppsala 1967 (Nilsson 1967 II)

**Nimismiehen käsikirja.** Se Mielonen-Wenelius 1933

**Nordiska samarbetsorgan.** Pohjoismaisia yhteistyöelimiä 1988. NORD 1988:57
Göteborg 1988

**Nordström, Johan Jakob:** Om länsförfattningen i den svenska Norden intill Gustaf den förstes tid. Academisk afhandling
Åbo 1826

**Nordström, Johan Jakob:** Bidrag till den svenska samhälls-författningens historia; Efter de äldre lagarne till sednare hälften af sjuttonde seklet; Första avdelningen
Helsingfors 1839

**Nordström, Johan Jakob:** Publica Collegier i Stats-Rätten 1842-43 (nedtecknade av Carl Magnus Holm. Utskrift 1984 hos författaren

**Nordström, W.E.:** Fyrtio år. Svensk politik i Finland
Ekenäs 1946

**Numelin, Ragnar:** Självständighetstanken i Finlands historia. Statsvetenskaplig Tidskrift 1963 s. 1-27

**Nummela, Juhani:** Lääninneuvottelukuntakokeilu lääninhallinnon kehittämisessä. Hallinto 1.1987 s. 16-19

**Numminen, Jaakko:** G.V. - LXI -K. Pieniä palasia liberaalisen liikkeemme historiasta. Historiallinen Aikakauskirja 1950 s. 164-185

**Numminen, Jaakko:** Suomen kulttuurihallinnon kehittäminen
Helsinki 1964

**Numminen, Jaakko:** Väliasteen hallinnon kehittäminen. Maakuntaitsehallinto 1965 s. 179-194

**Numminen, Jaakko:** Maakuntain itsepetos. Suomen kuvalehti 7.10.1983 s. 83

**Nuorvala, Kaarlo (toim.):** Kaksikymmentä vuotta Suomen itsenäisyyttä. Katsaus eduskunnan toimintaan vuodesta 1917 vuoteen 1937
Helsinki 1937

**Nurmio, Yrjö:** J.V. Snellman ja Kuopion läänin kuvernööri Adolf Ramsay. Historiallinen Aikakauskirja 1946 s. 133-160

**Nyberg, Paul:** Eric von Rettig. Finländska gestalter III
Ekenäs 1964

**Nygård, Martin:** Frågan om grundandet av självstyrelsesamfund av högre ordning i Finland. Uppsats för 3 röster i statskunskap vid Svenska Medborgarhögskolan 1963
(Svenska social-och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet)

**Nylander, Olli:** Lagstiftningen om självstyrelsesamfund av högre ordning. Finlands Kommunaltidskrift 1949 s. 28-30

**Nylands svenska landskommuners kommunala centralbyrå.** Meddelande III. Kommunala samfund av högre ordning på den svenska landsbygden i Finland
Helsingfors 1917

**Nyström, Per:** Historieskrivningens dilemma och andra studier (red. Tomas Forser)
Stockholm 1974

**Oittinen, Aulis:** Väliportaan hallinnon uudistaminen. Valtio-opin yleisen linjan pro gradu. Tampereen yliopisto 1978

**Oja, Aulis:** Kirkkopitäjä ja hallintopitäjä. Historian Aitta IX
Jyväskylä 1939 s. 68-77

**Ojala, Aivi:** Välitön ja välillinen päätöksenteko Suomen paikallishallinnon perinteessä. Päätöksentekofoorumien kehityksen yleispiirteet esikunnallis-hallnnollisella aikakaudella. Deskriptiivinen analyysi klassisen demokratiateorian ja liberalismin lähtökohdista demokratian makiimien, osallistumisen, tasa-arvon ja vapuden valossa. Turun yliopisto. Politiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos. Laudaturtutkielma 1984

**Ojala, Aivi:** Välitön ja välillinen päätöksenteko Suomen paikallishallinnon perinteessä. Käytäntö ja teoriaa. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1.1986 s. 5-33

**Oker-Blom, Hjalmar:** Suomen maataloushallinto
Helsinki 1932

**Olsson, Ragnar:** Bondeståndet under den tidigare frihetstiden. Val, organisation och arbetssätt
Lund 1926

**Olsson, Ragnar:** Hattar och mössor. Studier över partiväsendet i Sverige 1751-1762. Studia historica Gothoburgensia 1
Göteborg 1963

**Osmonsalo, Erkki K.:** Suomen postilaitoksen historia
Helsinki 1938

**Ossa, Mikko:** Turun poliisilaitos 1816-1966
Turku 1966

**Ottelin, Karl:** Kaipaako kihlakunnanhallintomme uudistusta? LM 1923 s. 73-84

**Oy Yleisradio Ab.** Organisaatio
Jyväskylä 1972

**Paasi, Anssi:** Suomen väliportaan aluejärjestelmän kehitys ja haahmottuminen suomalaisten aluetietoisuudessa. Suunnittelumaantieteen yhdistyksen julkaisuja 14
Helsinki 1984

**Paasi, Anssi:** The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitutions of regional identity. Fennia 1986 s. 105-146 (Paasi 1986 I)

**Paasi, Anssi:** Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 8
Joensuu 1986 (Paasi 1986 II)

**Paasi, Anssi:** The institutionalization of regions theory and comparative case studies. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 9
Joensuu 1986 (Paasi 1986 III)

**Pacione, Michael (ed.):** Progress in Political Geography
London 1985

**Paddison, Ronan:** The Fragmented State. The Political Geography of Power
Oxford 1983

**Painivaara, Helena:** Krafter bakom planeringen - en deskriptiv undersökning om länsplaneringens och regionplaneringens kontaktssystem. Åbo Akademi. Avhandling pro gradu i statskunskap, offentlig förvaltning 1976

**Pakkala, Eero (toim.):** Meri ja me
Porvoo 1962

**Pakkala, Eero:** Meripuolustus. Som ovan s. 239-281

**Palmén, E.G.:** Tvenne aktstycken från Frihetstiden. Historiallinen Arkisto 1876 s. 158-184

**Palmén, E.G.:** Anders Chydenius, hans lefnad, verksamhet och skrifter samt plats i Finlands historia. Anders Chydenius. Politiska skrifter
Helsingfors 1880 s. I-CCXIII

**Palmén, E.G.:** Anders Chydenius
S:t Michel 1903

**Palmén, E.G.:** Lakikodifioimishankkeista Suomessa. Oma Maa III
Porvoo 1908 s. 822-835

**Palmén, E.G.:** Suomen valtionhallinnosta. Oma Maa IV
Porvoo 1909 s. 719-723

**Palmén, E.G.:** Suomen valtiopäiväin historia
Porvoo 1910

**Palmén, E.G.:** Kodifioimisaikeista 1830- ja 1840-luvilla. Esitelmä historian tutkijain ja opettajain kokouksessa 1914
Eripainos 1914

**Palmén, J.Ph.:** Juridisk handbok för medborgerlig bildning
Helsingfors 1859'

**Palmén, J.Ph.:** Om Politi-lagfarenhet. Inbjudningsskrift till Vetenskapernas gynnare, Idkare och Vänner, att åhöra det offentliga föredrag, hvarmed Professoren i Kameral- och Politi-lagfarenhet samt Statsrätt Filosofie Magistern och Juris Utriusque Doktorn Johan Wilhelm Rosenborg kommer att tillträda sitt embete den 13 Februari 1861
Helsingfors 1861 s. 3-34

**Palmén, J.Ph. (red.):** Storfurstendömet Finlands Grundlagar jemte till dem hörande Statshandlingar
Helsingfors 1861

**Palmer, Norman D. - Perkins, Howard C.:** International Relations
London 1954

**Paloposki, Toivo J.:** Suomen talonpoikassäädyn valtiopäiväedustus vapaudenajalla
Forssa 1961

**Paloposki, Toivo J.:** Suomen talouden kehittäminen 1750-1760-lukujen valtiopäiväpolitiikassa. Historiallisia Tutkimuksia 98. Julkaissut Suomen historiallinen seura
Helsinki 1976

**Paloposki, Toivo J.:** Ruotsin ajan perintö suomalaisessa yhteiskunnas. Turun Sanomat 26.10.1984

**Pankko, Ville:** Valtiollinen poliisi. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1944 s. 175-180

**Parhakangas, Annikki:** Lääninhallituksen toiminta. Tutkimus lääninhallitusten organisaatiosta ja sen puitteissa tapahtuvasta asiain käsittelystä erityisesti. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden pro gradu työ 1973

**Patterson, Orlando:** Ethnic chauvinism. The reactionary impulse
New York 1977

**Paxton, John:** World Legislation
London 1974

**Pekkala, Junno:** Uusi alkoholilainsäädäntö
Helsinki 1970

**Pekola, Marianne:** Sivuelinjäsenen rooli. Tutkimus Turun ja Porin lääninhallituksen sivuelinorganisaatiosta. Meddelanden från ESF. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A:281
Åbo 1989

**Pekola, Marianne - Pikkala, Sari - Ståhlberg, Krister:** Länets rådgivare. Sidoorganen vid länsstyrelsen för Åbo och Björneborgs län mot bakgrunden av länsdelegationsreformen. Meddelanden från ESF. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A:277
Åbo 1989

**Pellonpää, Matti:** Suomi liittyy Euroopan neuvostoon. Lainsäädäntömme vaatii muutosta. Lakimiesuutiset 2.1989 s. 20-21

**Perko, Tuomo:** Suomen autonomian ajan korkeimmat virkamiehet. Turun yliopiston Suomen historian laitos. Monistesarja A. Käsikirjoja II
Moniste 1968

**Pernthaler, Peter - Wimmer, Norbert:** Die unteren Verwaltungseinheiten in Westeuropa. Eine Verwaltungswissenschaftliche Typologie. Teil I und II. Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft 1982 s. 301-322, 435-456

**Perustietoa valtionhallinnosta.** Valtion koulutuskeskus
Helsinki 1975

**Peters, B. Guy:** The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective
New York 1978

**Pietiäinen, Jukka-Pekka:** Suomen postin historia 1-2
Helsinki 1988

**Pihlajaniemi, Toivo:** Väliasteen hallintouudistuksen pitkä taival. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1.1986 s. 34-41

**Piilonen, Juhani:** Venäläiset esikuvat punaisen Suomen hallinnossa 1918. Historiallinen Arkisto 1971 s. 206-289

**Piilonen, Juhani:** Vallankumous kunnallishallinnossa
Helsinki 1982

**Piiranen, Veikko:** Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan
Hämeenlinna 1974

**Pikkala, Sari:** Inställningar till länsdelegationsreformen. Meddelanden från ESF. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A:278
Åbo 1989

**Pikku Jättiläinen**
Porvoo 1985

**Pipping, Hugo E.:** Landsbygdens sociala problem i Finland kring mitten av 1800-talet
Helsingfors 1940

**Pitkänen, Leevi - Saraoja, Veikko:** Tullilaki ja -asetukset selityksineen
Helsinki 1942

**Plano, Jack C. - Greenberg, Milton:** The American Political Dictionary. the vocabulary of government Institutions. Practices. Traditions. Federal. State. Local
New York 1962

**Plano, Jack C. - Olton, Roy:** The International Relations Dictionary
Santa Barbara, Cal. 1982 (first published 1969)

**Pohjolainen, Teuvo:** Nykyajan perustuslait ja valtiosäännöt
Jyväskylä 1988

**Pohjolan-Pirhonen, Helge - Huttunen, Veikko:** Kansakunnan historia 2. Kansakunta etsii itseään
Helsinki 1970

**Poliisikäsikirja I-III.** Laatinut Y. Ropponen
Helsinki 1930, Porvoo 1931, 1933

**Porter, David O. - Olsen, Eugene A.:** Some Critical Issues in Government Centralization and Decxentralization. Public Administration Review 1976 s. 72-84

**Public Health Laboratory.** Finland
Helsinki 1979

**Puhakka, Y.W.:** Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen
Sortavala 1919

**Puhakka, Y.W.:** Laki ja asetus Suomen oikeudessa
Helsinki 1925

**Pulkkinen, A.:** Poliisilaitos. Yhteiskuntatieteellinen käsikirja 1910 s. 370-373

**Pulkkinen, Osmo:** Poliisitoiminta valtion-hallinnossa. Historiallis-rakenteellinen tarkastelu. Helsining yliopisto. Pro gradu-tutkielma yleisessä valtio-opissa 1976

**Pulma, Panu:** Fattigvård i frihetstidens Finland. En undersökning om förhållandet mellan centralmakt och lokalsamhälle. Suomen Historiallinen Seura. Historiallisia Tutkimuksia 129
Helsinki 1985

**Puntila, L.A.:** Tvisten om Finlands ställning inom ryska riket. Finlands ofärdsår 1899-1917 1963 s. 10-18

**Puolustuslaitoksen lakikirja.** Toimittaneet Reino Rimala ja Toivo Tawast
Porvoo 1928

**Pystynen, Erkki:** Kunnan suuruus kunnallishallinnosa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintton
Tampere 1965

**Pystynen, Erkki:** Sekä maakuntaitsehallintoa että suurläänejä tarvitaan. Helsingin Sanomat 30.5.1971

**Pystynen, Erkki:** Väliportaanhallinnon kehittyminen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Suomen Kunnat 1976 s. 600-607

**Rabenius, Theodor:** Handbok i Sveriges gällande lagstiftning om förvaltningens organisation och embetsmännen
Uppsala 1866

**Raeff, Marc:** The Wellordered Police State. Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia 1600-1800
New Haven 1983

**Rakennushallinto.** Julkaisija: rakennushallitus
Helsinki 1977

**Rakennushallinto 1961-1986.** Rakennushallinnon 175-vuotisjuhlakirja
Forssa 1986

**Ranta, Raimo:** Suurvalta-ajan kaupunkilaitos. Suomen kaupunkilaitoksen historia 1981 s. 51-133

**Rankamo, Risto - Vornanen, Rauni (toim.):** TVL:n 175 vuotta. Tie-ja vesirakennuslaitoksen historiikki vuosilta 1799-1974
Kajaani 1974

**Raphaeli, Nimrod (ed.):** Readings in Comparative Public Administration
Boston 1969

**Rauhala, K.W.:** Poimintoja hallinnon historiasta. Porvoon valtiopäiväin jälkeisiltä vuosilta. Historiallinen Aikakauslehti 1907 s. 140-150

**Rauhala, K.W.:** Yrjö Maunu Sprengtportenin perustuslakiehdotus vuodelta 1786. Historiallinen Arkisto 1909 s. 1-19

**Rauhala, K.W.:** Suomen Keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808-1817. I. Ylimmät virkakunnat 1808-12. II. Ylimmät virkakunnat 1812-17
Helsinki 1910

**Rauhala, K.W.:** Keisarillinen Suomen senaatti 1809-1909. Edellinen osa 1809-1859. Jälkimmäinen osa 1859-1909
Helsinki 1915, 1921

**Rauhala, K.W.:** Maalaiskuntain kunnaliselämän uudistus v. 1865. Historiallinen Aikakauskrija 1922 s. 162-183

**Rauhala, K.W.:** Oikeudenhoitolaitoksemme parantamista tarkoittavia suunitelmia ja toimia 19. vuosisadan ensi puoliskolla. Historiallinen Arkisto 1925 s. 1-15

**Rauhala, K.W.:** Maanmittauslaitoksen järjestely ja maanmittaushallinto Venäjänvallan aikana
Porvoo 1933. Eripainos

**Rautala, Jyrki:** Turun ja Porin lääninhallitus 350 vuotta. Suomen lääninhallinnon tehtävien ja organisaation kehitys
Turku 1985

**Rautkallio, Paavo:** Nimismies valtion paikallishallinnosa. Suomen nimismiesyhdistys 1921-1971
Vammala 1971 s. 129-140

**Rautkari, Olli:** Hallinto-opillinen tutkielma Suomen maanmittaushallinnosta. Helsingin yliopisto. Pro gradu-tutkielma. Yleinen valtio-oppi, hallinto-opin haara 1971

**Regional policy in EFTA.** An Examination of the Growth Center Idea. University of Glasgow. Social and Ecnomic Studies. Occasional Papers No. 10
Edinburgh 1968

**Regionalismus in Europa.** Bericht über eine wissenschaftliche Tagung Brixen (Südtirol) - 30. Oktober bis 3. November 1978. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. Band 1
München 1981

**Reiersen, Jan Einar:** Distriktspolitikk og regionale utviklingsprosesser. Aarsaeter-Nilsen-Reiersen 1982 s. 130-14

**Renvall, Heikki:** Suomen tilintarkastuksen organisointi 1500-luvulla. Historiallinen Aikakauskirja 1939 s. 21-37

**Renvall, Heikki:** Virkakierto Suomen vuotinen piirissä 1500-luvulla. Historiallinen Aikakauskirja 1940 s. 318-336

**Renvall, Pentti:** Ruotsin vallan aika. Suomen kansanedustuslaitoksen historia I
Helsinki 1962 s. 9-448

**Renvall, Pentti - Roos, John E.:** Keskitetyn hallintolaitoksen kehitys. Suomen kulttuurihisotria II
Jyväskylä 1934 s. 136-156

**Reuterskiöld, C.A.:** Folkrätt särskildt såsom svensk publik internationell rätt. Föreläsningar
Uppsala 1928

**Rhodes, R.A.W.:** Control and Power in Central-Local Government Relations. Social Sciences Resarch Council
Aldershot, Hants 1983

**Richardson, Ivan L. - Baldwin, Sidney:** Public Administration. Government in Action
Columbus, Ohio 1976

**Ridley, F.F.:** Integrated Decentralization: Models of the Prefectoral System. Political Studies 1973 s. 13-25 (Ridley 1973 I)

**Ridley, F.F.:** The French Prefectoral System: An Example of Integrated Administrative Decentralisation. Commission on the Constitution. Research Papers 4
London 1973 (Ridley 1973 II)

**Ridley, F.F.:** The French Prefectoral System Revived. Administration & Society 1.1974 s. 48-72

**Ridley, F.F.:** The Study of Government. Political Science and Public Administration
London 1975

**Ridley, F.F. (ed.):** Specialists and Generalists. A Comparative study of the professional civil servant at home and abroad by a group of university teachers
London 1968

**Ridley, F.F.(ed.):** Government & Administration in Western Europe
Oxford 1979

**Ridley, F.F. - Blondel, J.:** Public Administration in France
London 1969

**Rigby, T.H.:** The Soviet Regional Leadership: The Brezhnev Generation. Slavic Review 1978 s. 1-25

**Riggs, Fred W.:** Agraria and Industria - Toward a Typology of Comparative Administration. Siffin 1972 s. 23-116

**Rinne, Juhani:** Pitäjän itsehallinnon historia. Historiallinen Arkisto 1947 s. 9-46

**Risberg, Einar:** Suomen lennätinlaitoksen historia 1855-1955
Helsinki 1959

**Rodenstein, Marianne:** Konflikte zwischen Bund und Kommunen. Grauhan 1975 s. 310-325

**Rokkan, Stein:** Territories, Nations, Parties: toward a Geoeconomic-Geopolitical Model for the Explantion of Variations within Western Europe. Merritt-Rusett 1981 s. 70-95

**Rokkan, Stein - Urwin, Derek:** The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism
London 1982

**Rokkan, Stein - Urwin, Derek:** Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries
Bristol 1983

**Rosas, Allan:** Statsförvaltningens organisation. Strukturer och kompetensförhållanden. Rättsvetenskapliga institutionen. Meddelanden från ESF. Ser B:62
Åbo 1978 (Rosas 1978 I)

**Rosas, Allan:** Kunnat ja ulkopolitiikka. Oikeus 1978 s. 149-160 (Rosas 1978 II)

**Rosas, Allan:** Förvaltningsklagan. Acta Academiae Aboensis. Ser. A. Humaniora. Vol. 59
Åbo 1980

**Rosas, Allan:** Statsförvaltningens organisation. Statens utbildningscentral. Publikationsserie B nr 27
Helsingfors 1984

**Rosas, Allan:** Hur går det för staten? Samfunn. Rett. Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag
Oslo 1986 s. 529-539 (Rosas 1986 I)

**Rosas, Allan:** Valtion eriytymisestä. Jurisprudentia turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961-1986. Toim. Martti Kairinen
Helsinki 1986 (Rosas 1986 II)

**Rosas, Allan:** Hallinnon harmaa vyöhyke. Hallinnon tukimus 1987 (käsikirjoitus)

**Rosas, Allan:** Sverigefinnarnas folkrättsliga status. Manuskript. Rosas 1989 I

**Rosas, Allan:** Stat, statsmakt, statsförvaltning - Några konstitutionella iakttagelser. Juhlajulkaisu Jaakko Pajula. Manuskript. Rosas 1989 II

**Rose, Richard (ed.):** Challenge to Governance. Studies in Overloaded Polities
London 1980

**Rose, Richard - Urwin, Derek W.:** Regional Differentiation and Political Unity in Western Nations. Contemporary Political Sociology Series. Volume 1
Loughborough, Leics. 1975

**Rosén, Jerker:** Statsledning och provinspolitik under Sveriges stormaktstid. rystad 1977 s. 183-222

**Rosenborg, Wilhelm:** Om riksdagar. Föreläsningar hållna vid Helsingfors Universitet, vårterminen 1863
Helsingfors 1863

**Roslin, Beril:** Den av länsstyrelsen utövade statsuppsikten över kommunerna. Meddelande från institutet för samhällsforskning upprätthållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi 27
Åbo 1964

**Roos, John E.** Keskitetyn hallintolaitoksen kehitys. Suomen kulttuurihistoria II
Jyväskylä 1934 s. 156-168

**Rowat, Donald (ed.):** International handbook on Local Government Reorganization. Contemporary developments
London 1980

**Rustow, Dankwart A.:** Nation. International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 11
USA 1968 s. 7-14

**Rudolph, Joseph R.:** Controlling Separatist Tendencies in a Multinational State. Willians 1982 s. 263-297

**Rudolph, Joseph R. - Thompson, Robert J.:** Ethnoterritorial Movements and the Policy Process. Accomodating Nationalist Demands in the Developed World. Comparative Politics 1985 s. 291-311

**Rytkölä, Olavi:** Kuntain yhteistoiminta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja nr 45
Vammala 1952

**Rytkölä, Olavi:** Kuntien yhteistoiminta. Kunnallisasiain käsikirja 1955 s. 411-467 (Motsvarande översikter ingår även i andra upplagan 1961, i Kuntien itsehallinto 1961 samt Kunnallismiehen käsikirja 1972 och 1980)

**Rytkölä, Olavi:** Det primärkommunala samarbetet och självstyrelsen av högre ordning. NAT 1958 s. 351-366

**Rytkölä, Olavi:** Finnischen Gemeindeverwaltungsrecht. Publikationen des finnsichen juristenvereins. Serie D N:o 4 IUS Finlandie
Helsinki 1961

**Rytkölä, Olavi:** Valtionhallinto. Yhteiskuntatieteiden käsikirja
Keuruu 1964 s. 947-953

**Rytkölä, Olavi:** Puolustushallinto. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja. N:o 132
Helsinki 1967

**Rytkölä, Olavi:** Self-Goverment. Uotila 1966 s. 103-117

**Rytkölä, Olavi:** Virkamiesoikeus
Helsinki 1978

**Rytkölä, Olavi:** Valtion virkamieslaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Suomen Lakimiesliiton kirjasarja N:o 91
Helsinki 1987

**Ryynänen, Aimo:** Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistäminsen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallintoorganisaationn ja valtionvalvontaan. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol 201
Tampere 1986

**Räty, Veikko:** Korkeammanasteisen itsehallinnon tarpeellisuus. Tampereen yliopisto. Kunnallisoikeuden tutkielma kunnallistutkintoa varten 1968

**Saarinen, Jussi:** Paikallinen poliisi II. Maaseutupoliisi. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1944 s. 164-174

**Saarinen, Oiva:** Asustustoiminnan käytännöllisestä toimeenpanosta ja sen organisaationta. Asustushallinto 1957

**Saarnio, N.;** Paikallinen poliisi I. Kaupunkipoliisi. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1944 s. 148-164

**Saastamoinen, Eino:** Kunnallinen toiminta ja sen vaikutus maamme olojen demokratisoimiseen. Kommunisti 1947 s. 257

**Sainio, Venla:** Suomen maanherrannimitykset vuosina 1809-1900. Jyväskylän Kasvatusopillinen Korkeakoulu. Pro gradu-tutkielma 1962. Jyväskylän yliopisto

**Sallnäs, Briger:** Samuel Åkerhielm d.y. En statsmannabiografi
Lund 1947

**Salmela, Alpo:** Kansaneläkelaitos 1937-67
Helsinki 1968

**Salmela, Merja:** Viraston perustaminen. Tutkielma HM:n 28 ja 65.1.§:n historiasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma 1977

**Salminen, Johannes:** Försvar för en förrädrare. Landskap i öster. Essayer
Ystad 1978 s. 9-18

**Salminen, Johannes:** Ålandskungen
Mariehamn 1979

**Salminen, Seppo:** Keskusvirastot ja piirihallintoviranomaiset
Simola 1981 s. 64-77

**Salo, Severi:** Rajavaritolaitos. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1969 s. 207-230

**Salomaa, Markku:** Vuoden 1918 työväenvallan valtioluonne ja esikuvat - oliko niitä? Historiallinen Aikakauskirja 1983 s. 182-197

**Salonen, Erkki - Hulkko, Jouko (toim.):** Kuntapolitiikka. Kuntapolitiikan seminaarissa Saarijärvellä 14.-19.6 1965 pidetyt esitelmät ym.
Forssa 1966

**Salonen, Jorma:** Julkisen hallinnon perustieto. Valtion-ja kunnallishallinnon osalta
Helsinki 1971

**Salovirta, Jarmo:** Väliportaan hallinnon uudistamiskysymys. Svenska social-och kommunalhögskolan. Examensuppsats i kommunalrätt 1980

**Sandblad, Håkan:** Världens nordligaste läkare. Medicinalväsendets första insteg i Nordskandinavien 1750-1810. Lychnos 32. Studier och källskrifter utgivna av Lärdomshistoriska samfundet
Motala 1979

**Sandlund, Tom:** Suomenruotsalaiset. Valkonen m.fl. 1985 s. 271-290

**Sarkamo, Jaakko:** Verohintojen vahvistamiskokoukset Uudenmaan-Hämeenlinnan sekä Kymenkartanon-Savon lääneissä v. 1731-1774. Helsingin yliopisto. Lisensiaattityö Suomen ja Skandinavian historiassa 1970

**Sarlin, Bruno:** Intervju i Maalaiskunta 1929 s. 339-348. I serien "Maaherrat kunnallis-elämämme tärkeistä kysymyksistä"

**Sartti, Seija:** Hukkuuko vesihallitus. Helsingin Sanomat 9.4.1982 s. 34-35

**Saunders, Peter:** Urban Politics. A Sociological Interpretation
Bungay, suffolk 1980

**Saunders, Peter:** Social Theory and the Urban Questin
London 1981 (Saunders 1981 I)

**Saunders, Peter:** Notes on the Specificity of the Local State. boddy-Fudge 1982 s. 24-37

**Schalling, Erik:** Lagstiftningen om kommunal och ecklesiastisk indelning m.m. jämte kommentar
Stockholm 1950

**Schauman, Georg:** Det svenska problemet i Finland. Finsk Tidskrift 1921 s. 81-100

**Schnur, Roman:** Area and administration. International social science journal. Vol XXI 1969 s. 83-99

**Schybergson, M.G.:** Bidrag till Finlands inre historia åren 1721-1731
Helsingfors 1875

**Schybergson, M.G.:** Suomen historia I-II. Toinen tarkastettu ja lavennettu painos
Helsinki 1904

**Schybergson, M.G.:** Finlands politiska historia 1809-1919
Helsingfors 1923

**Scocpol, Theda:** Wallerstein's World Capitalist Sstem: A Theoretical and Historical Critique. American Journal of Sociology 1977 s. 1075-1090

**Scocpol, Theda (ed.):** Vision and Method in Historical Sociology
Cambridge, Mass. 1984

**See, Hans:** Grundwissen einer kritischen Kommunalpolitik. Wirtschaft, Staat und kommunale Selbstverwaltung
Marburg 1975

**Seers, Dudley - Schaeffer, Bernard - Kiljunen, Marja-Liisa (ed.):** Undeveloped Europe. Studies in Core-Periphery Relations
Hassocks, Sussex 1979

**Segerstedt, Torgny T.:** Den akademiska friheten under frihetstiden. En sammanställning. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter rörande Uppsala universitet. C. Organisation och historia 22
Uppsala 1971

**Self, Peter:** Regionalism. A Report to the Fabian Society
London 1949

**Seton-Watson, Hugh:** Nations & States. An Enquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism
Cambridge 1977

**Severin, Erik:** Lotsning i äldre tid. Kommentarer till en gammal lotsordning från 1798
Stockholm 1969. Stencil

**Severin, Erik:** Lotsning i äldre tid. Kommentar till en gammal lotsordning från 1696
Stockholm 1971. Stencil

**Sharp, Walter Rice:** Field Administration in the United Nation System. The Conduct of International Economic and Social Programmes
London 1961

**Sharpe, L.J.:** Devolution and Celtic Nationalism in the UK. West European Politics 3.1985 s. 82-100

**Sharpe, L.J. (ed.):** Decentralist Trends in Western Democracies
London 1979

**Shennan, J.H.:** The Origins of the Modern European State 1450-1725
London 1974

**Showers, Victor:** The World in Figures. A Digest of Significant, Authoritative and Comparable Statistical Information about 250 Countries, 1600 Cities, and 200 Other Geographic and Cultural Features. Completely Cross-referenced and Indexed
New York 1973

**Siedentopf, H.:** Federal states. The reforms of local and regional authorities in Europe 1983 s. 11-33

**Siffin, William J.:** Toward the Comparative Study of Public Administration
Westport, Connecticut 1972 (Originally published in 1957)

**Sihvonen, Pertti:** Keskutelu väliportaan hallinnon kehittämisestä ja puolueiden väliportaan hallintomallit. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos. Pro gradu-tutkielma 1979

**af Sillén, A.W.:** Svenska handelns och näringarnes historia under de tre Carlarnes tidehvarf
Upsala 1871

**Simons, William B.:** The Constitutions of the Communist World
The Netherlands 1980

**Sinisalo, Kari:** Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleist järjestystä ja turvallisuutta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 94
Vammala 1971

**Sinisalo, Kari:** Poliisi. Poliisioikeuden perusteet
Helsinki 1973

**Sipponen, Kauko:** Maakunta hallintoyksikkönä. Maakuntapolitiikka 1965 s. 27-52 (Sipponen 1965 I)

**Sipponen, Kauko:** Itsehallinnon kriisi ja maakunnan hallinto. Lakimies ja yhteiskunta 3.1965 s. 6-8 (Sipponen 1965 II)

**Sipponen, Kauko:** Lainsäädäntövallan delegoiminen. Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja
Vammala 1965 (Sipponen 1965 III)

**Sipponen, Kauko:** Maakunnan eli läänin hallinnon uudistaminen. Suomen lakimiesliiton XVII lakimiespäivien pöytäkirja 1966
Vammala 1966 s. 45-68

**Sipponen, Kauko:** Päätöksenteko kansanvallassa
Helsinki 1967

**Sipponen, Kauko:** Maakuntaitsehallinto K.J. Ståhlbergin mukaan. K.J. Ståhlberg ja Suomen itsenäisyys. Toimittanut Olavi Borg ym.
Turku 1969 s. 43-46

**Sipponen, Kauko:** Johdatus julkisen hallintoon Tampereen yliopisto. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 1/1973
Tampere 1973

**Siro, Martti:** Viisikymmenta vuotta asutushallintoa. Asutushallinto 1917-1967

**Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeri.** 1869-1944. 1869-1969
Helsinki 1944, 1969

**Sjöholm, B.E.:** Paikallishallinnon kehityksestaä Ruotsi-Suomessa keskiajalla. Suomen nimismiesyhdistys. 25-vuotisjuhlajulkaisu 1921-1946
Lahti 1946

**Skalweit, Stephan:** Der "moderne" Staat. Ein historischer Begriff und seine Problematik. Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften. Vorträge G 203
Opladen 1974

**Skog och brännvin.** Studier i näringspolitiskt beslutsfattande i Norden på 1700-talet. Det nordiska forskningsprojektet Centralmakt och lokalsamhälle - beslutsprocess på 1700-talet. Publikation 3
Oslo 1984

**Skottsberg, Brita - Hessler, Carl Arvid:** Förbundsstaten. Organisation och befogenheter. Göteborgs Högskola. Forskningar och föreläsningar
Stockholm 1943

**Slagstad, Rune (red.):** Om staten
Oslo 1978

**Smith, Anthony D.:** State-Making and Nation-Building. Hall 1986 s. 228-263

**Smith, Brian C.:** Regionalism in England. 1: Regional institutions: A Guide
London 1964

**Smith, Brian C.:** Regionalism in England. 2: Its nature and purpose 1905-1965
London 1965

**Smith, Brian C.:** Field Administration. An aspect of decentralisation
London 1967

**Smith, Brian C.:** The Measurement of Decentralisation. International Review of Administrative Sciences 1979 s. 214-222

**Smith, Brian C. - Stanyer, Jeffrey:** Administering Britain
Oxford 1980

**Smith, Gordon B.(ed.):** The Integration of the State in Western Europe. Kolinsky 1978 s. 172-194

**Smith, William:** Studier i Svensk Tulladministration. I. Från äldsta tid till omkring 1718. II. Tulltjänsten i landsorten på Kristinas tid Sveriges allmänna tulltjänstemannaförenings skriftserie nr III-IV
Sölvesborg 1950, 1955

**Soikkanen, Hannu:** Keskutelu kuntaa laajemmasta itsehallintoalueesta. Maakuntaitsehallinto 1965 s. 44-62

**Soikkanen, Hannu:** Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia
Helsinki 1966

**Soininen, Arvo M:** Vanha maataloutemme. Maatalous ja maatalousväestö Suomessa perinnäisen maatalouden loppukaudella 1720-luvulta 1870-luvulle. Historiallisia tutkimuksia 96. Julkaissut Suomen historiallinen seura
Helsinki 1974

**Somerkivi, Urho - Cavonius, Gösta - Karttunen, M.O.:** Kouluhallitus. Skolstyrelsen 1869-1979
Vantaa 1979

**Sosiaalihallitus 68-78**
Helsinki 1980

**Sosiaaliministeriö 1917-1967**
Helsinki 1967

**Stadsadministration i Norden på 1700-talet.** Det nordiska forskningsprojektet Centralmakt och lokalsamhälle - beslutsfprocess på 1700-talet
Oslo 1982

**Stadsförbundets yttrande** rörande införande av landstingssjälvstyrelse. Stadsförbundets byrås publikationer XXXIV
Helsingfors 1963

**Stankiewicz, W.J. (ed.):** Crises in British Government. The need for Reform
London 1967

**Stanyer, Jeffrey:** County Government in England and Wales. Library of Political Studies
London 1967

**Stanyer, Jeffrey:** The British Debate on Regionalism and Devolution. Lagroye-Wright 1979 s. 197-213

**Stattin, Jan:** Hushållningssällskapen och agrarsamhällets förändring - utveckling och verksamhet under 1800-talets första hälft. Studia historica Upsaliensia 113. Acta universitatis Upsaliensis
Uppsala 1980

**Stavenow, Ludvig:** De politiska doktrinernas uppkomst och första utveckling under frihetstiden. Historiska studier. Festskrift tillägnad Carl Gustaf Malmström den andra november 1897
Stockholm 1897 s. 1-28

**Stavenow, Ludvig:** Jacob von Engeströms förslag till regeringsform och kungamördarnas författningsprogram. Historiska studier tillägnade Harald Hjärne
Uppsala 1908 s. 443-476

**Stavenow, Ludvig:** Ur kanslirådet Jacob von Engeströms papper. Förslaget till regeringsform jämte därmed samhörande uppsatser och utkast
Göteborg 1911

**Stavenow, Ludvig:** Bidrag till den gustavianska tidens författningshistoria II. Ur envoyén P.O. von Asps papper till belysning av statsvälvningen 1789. Uppsala universitets årsskrift 1919. Program 3
Uppsala 1919 s. 1-59

**Stavenow, Ludvig:** Bidrag till den gustavianska tidens författningshistoria III. Till diskussionen om Jacob von Engeströms författningsprogram och dess beroende av franska revolutionsidéer. Uppsala unviersitets årsskrift 1923. Program 4
Uppsala 1923

**Steel, D.R.:** Britain. Ridley 1979 s. 18-66

**Sten, Marita:** Maaherrat ja maaherranviran hoito 1600-luvun Suomessa (1611-1714). Helsingin yliopisto. Pro gradu-tutkielam 1958

**Stephens, Meic:** Linguistic Minorities in Western Europe
Llandysul Dyfed Wales 1976

**Straka, Manfred (bearb.):** Handbuch der europäischen Volkgruppen
Wien 1970

**Strand, Torodd:** Geographic Policies: A comparative Study of Norway and Sweden. Institute of Sociology. University of Bergen
Bergen 1976

**Strong, C.F.:** Modern political constitutions. An introduction to the comparative study of their history an existing form
London 1958, 1966 (first published in 1930)

**Stråhle, G.H.:** Alingsås manufakturverk. Ett bidrag till den svenska industrins historia under frihetstiden
Stockholm 1884

**Ström, Harry:** Ylemmänasteinen itsehallinto historiallisena, poliittisena ja hallinnollisena ongelmana. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin pro gradu-tutkielma 1971

**Styffe, C.G.:** Samling af instructioner för högre och lägre tjenstemän vid Landt-Regeringen i Sverige och Finland
Stockholm 1852

**Styffe, C.G.:** Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finland
Stockholm 1856

**Ståhlberg, K.J.:** Suomen keräjälaitoksesta. 1500-luvun keskipaikoilla. Valvoja s. 349-362

**Ståhlberg, K.J.:** Betänkande angående anslag för arbetskrafternas förstärkande vid Länestyrelserna
Helsingfors 1901

**Ståhlberg, K.J.:** Kunnallisen itsehallinnon kehittämisestä. Esitelmä Vaasan läänin isäntäyhdistyksen kokouksessa joulukuun 27 p:nä 1901
Vaasa 1902

**Ståhlberg, K.J.:** Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna
Helsinki 1907 (första upplaga 1901)

**Ståhlberg, K.J.:** Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta
Helsinki 1926 (Kolmas, uudistettu painos)

**Ståhlberg, K.J.:** Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa
Helsinki 1913, 1928. Lisäyksiä ja muutoksia. Helsinki 1936

**Ståhlberg, K.J.:** Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen (svenskspråkig utgåva)

**Ståhlberg, K.J.:** Suomen hallinto-oikeus pääpiirteissään
Helsinki 1916, Porvoo 1934

**Ståhlberg, K.J.:**Grunddragen av Finlands förvaltningsrätt
Åbo 1947 (svenskspråkig utgåva)

**Ståhlberg, K.J.:** Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto
Helsinki 1915, 1931

**Ståhlberg, K.J.:** Statens organisation. Atlas över Finland 1925. Text. Geografiska sällskapet i Finland
Helsingfors 1929

**Ståhlberg, K.J.:** Ylemmänasteisen itsehallinnon tehtävästä Suomessa. LM 1930 s. 182-185

**Ståhlberg, K.J.:** Suomen maalaiskunnasta. JFT 1941 s. 4-17

**Ståhlberg, K.J.:** Suomen hallitusmuodon valmistelua. LM 1952 s. 450-460

**Ståhlberg, K.J.:** Puheita 1883-1918, 1919-1925, 1927-1946
Helsinki 1951, 1925, 1946

**Ståhlberg, K.J.:** Lausuntoja
Helsinki 1947

**Ståhlberg, K.J.:** Juhlakirja 1940
Helsinki 1940

**Ståhlberg, K.J.:** Juhlajulkaisu 1945
u.å.

**Ståhlberg, Krister:** Utvärdering av en förvaltningsreform. En fallstudie av en länsskolavdelning
Åbo 1987

**Ståhlberg, Krister - Isaksson, Guy-Erik:** Mellaninstansförvaltningen i Finland. Utveckling, nuläge och reformsträvanden. SOU 1980:55 s. 221-322

**Suksi, Markku:** Den medelbara offentliga förvaltningens uppkomst och utveckling 1920-1981. Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Biämnesavhandling i offentlig förvaltning 1983

**Suksi, Markku:** Medelbar offentlig förvaltning - en analys av utanför stats-och självstyrelseförvaltning stående offentlig maktutövning och förvaltningsverksamhet. Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi. Licentiatavhandling 1985

**Sund, Mats:** Landskapssjälvstyrelsen. En granskning mot bakgrunden av regionalpolitiska strävanden. Svenska social-och kommunalhögskolan. Examensuppsats i finansförvaltning 1973

**Sundberg, Gunnar:** Partipolitik och regionala intressen 1755-1766. Studier kring det bottniska handelstvångets hävande. Studia Historica Upsaliensia 104. Acta universitates Upsaliensis
Uppsala 1978

**Sundberg, Halvar G.F.:** Den svenska stapelstadsrätten. En undersökning av institutets utveckling och närvarande innehåll
Stockholm 1927

**Sundberg, Jan:** Svenskhetens dilemma i Finland. Finlandssvenskarnas samling och splittring under 1900-talet. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk. Utgivna av Finska Vetenskaps-Societeten H. 133
Helsingfors 1985

**Sunesson, Sune:** Byråkrati och historia. Fem studier i politik och organisations
Malmö 1981

**Suomen kaupunkilaitoksen historia.** Suomen kaupunkiliitto I. Keskiajalta 1870-luvulle. II. 1870-luvulta autonomian ajan loppuun. III Itsenäisyyden aika'
Vantaa 1981, 1983, 1984

**Suomen Kommunistinen Puolue.** Puoluekokousten, konferenssien ja Keskuskomitean plenumien päätöksiä. Ensimmäinen kokoelma. Valtion Kustannusliike Kirja
Leningrad 1935

**Suomen lentoasemat 1972-1981.** Ilmailuhallitus
U.å.

**Suomen maanmittauksen historia I-III**
Porvoo 1933

**Suomen nimismiesyhdistys 25 vuotisjuhlajulkaisu 1921-1946**
Lahti 1946

**Suomen nimismiesyhdistys 1921-1971**
Vammala 1971

**Suomen valtionrautatiet 1862-1912.** Historiallis-teknillis-taloudellinen kertomus
Helsinki 1912

**Supphellen, Steinar (red.):** Administrationen i Norden på 1700-talet
Karlshamn 1985

**Suvanto, Vilj:** Tie-ja vesirakennushallitus lentokenttien suunnittelijana ja rakentajana. Tie-ja vesi 1/1956 s. 51-55, 70

**Svedberg, Anders:** Några anmärkningar öfwer "Kommunalförslaget". Vasabladet 22.6.1861

**Svedlund, Brita:** Kommunalförbund eller landsting? Svenska Social-och kommunalhögskolan. Examensarbete för 3 röster offentlig ekonomi 1978

**Svenska Finlands Folkting i Helsingfors 19-28 maj 1919.** Protokoll och handlingar
Helsingfors 1919

**Svenska Finlands Folkting.** Proposition till Svenska Finlands Folkting november 1920, angående förslag till grundstadganden till tryggande av den svenska befolkningens i Finland ställning och rätt

**Svenska lantmäteriet 1628-1938.** Historisk skildring I-III
Stockholm 1928

**Svenska Österbottens historia I-II.** Utgiven av Svenska Österbottens Landskapsförbund
Vasa 1977, 1979

**Svenska Österbottens landsting i Vasa.** Den 30 juni 1918
Wasa 1918

**Swensson, Gunnar S.:** Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817-1862
Lund 1939

**Symons, Leslie (ed.):** The Soviet Union. A Systematic Geography
London 1983

**Syrjö, Veli-Matti:** Itä-Karjalan sotilashallinto 1941-1944 ja sen arkistot. Historiallinen Aikakauskirja 1972 s. 308-321

**Söderberg, Johan:** Det kommunala självstyrets rötter. Björnsson 1981 I s. 115-122

**Sörndal, Olof:** Den svenska länsstyrelsen. Uppkomst, organisations och allmän maktställning
Lund 1937

**Sörndal, Olof:** 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd. Statsvetenskaplig Tidskrift 1941 s. 1-46

**Talkkari, Antti:** Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja 3/1979
Tampere 1979

**Tarjanne, Tapio:** Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa. LM 1933 s. 21-52

**Tarrow, Sidney - Katzenstein, Peter J. - Graziano, Luigi:** Territorial Politics in Industrial Nations
New York 1978

**Taylor, Peter - House, John (ed.):** Political Geography: Recent Advances and Future Directions
Totwa, N.J. 1984

**Tegengren, Ernst:** Bidrag till domstolarnes i Finlands historia. Geheimerådet P. Törnqvists anteckningar, bearbetade och delvis kompletterade. I. JFT 1899 s. 276-308. II JFT 1900 s. 347-363. III JFT 1900 s. 32-72. IV JFT 1900 s. 115-157. V JFT 1900 s. 241-289

**Teknillinen tarkastuslaitos.**
Esite 1982

**Teollisuuspiirityöryhmän muistio**
Helsinki 1980

**Tervetuloa rakennushallintoon.** Tulokasopas
Valtion painatuskeskus 1980

**Tervasmäki, Vilho:** Puolustushallinto sodan ja rauhan aikana 1939-1978
Hämeenlinna 1978

**Terä, Martti V. - Tervasmäki, Vilho:** Puolustushallinnon perustamis-ja rakentamisvuodet 1918-1939. Puolustusministeriön historia I
Helsinki 1973

**Thayer, Frederick C.:** Regional administration: the failure of traditional theory in the United States and Canada. Canadian Public Administration/Administration Publique d Canada 1972 s. 449-464

**The Economist.** The World in Figures
London 1978

**The reforms of local and regional authorities in Europe:** theory, practice and critical appraisal. Colloquy organised by the Council of Europe. Linz, 5-6 November 1981
Strasbourg 1983

**The Stateman's Year-Book.** Statistical and historical annual of the states of the world for the year 1985-86
London 1985

**Thoenig, Jean-Claude:** Local Government Institutions and the Contemporary Evolution of French Society. Lagroye-Wright 1979 s. 74-104

**Thomas, Georg M. a.o.:** Maintaining National Boundaries in the World System: The rise of Centralist Regimes. Meyer-hannan 1979 s. 187-206

**Thomson, Arthur:** Grunddragen av den svenska sockenlagstiftningens utveckling 1723-1809. Handskrift författad under perioden 1926-29. Lunds universitetsbibliotek

**Thomson, Arthur:** "Liberal". Några anteckningar till ordets historia. Festskrift tillägnad Theodor Hjelmqvist på sextioårsdagen den 11 april 1926
Lund 1926 s. 147-191

**Thomson, Arthur:** Centralisering eller decentralisering i statsförvaltningen? Människan och samhället. En bok till Tage Erlander på 50-årsdagen. Socialdemokratiska partistyrelsen
Stockholm 1951 s. 176-189

**Thomson, Arthur:** När ett komma gjorde två till tre. Kungl. Vitterhets Historie Och Antikvitets Akademiens Handlingar 91. Septentrionalia et orientalia. Studia Bernhardo Karlgren
Stockholm 1959 s. 393-409

**Tietoja valtion henkilöstöstä.** Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 12.
Helsinki 1988

**Tigerstedt, K.K.:** Tvenne förslag till Finlands styrelse af Göran Magnus Sprengtporten. Öfvertryck ur Åbo Lycei Program 1880-1881
Åbo 1881

**Tigerstedt, K.K.:** Göran Magnus Sprengtporten I-XIX. Finsk Tidskrift åren 1877-1888

**Tiihonen, Paula:** Lääninhallinnon hallintojärjestelmän perustaksi. Lääninhallinto 350 vuotta 1986 s. 25-51 (Tiihonen 1986 I)

**Tiihonen, Paula:** Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. HM 51.2 §:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella. Acta Universitatis Tamperensis
Tampere 1986 (Tiihonen 1986 II)

**Tiihonen, Paula - Vehkamäki, Pirjo:** Julkinen hallinto. Yhteiskuntatalouden perusteet
Porvoo 1985

**Tiihonen, Seppo:** Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939-56
Helsinki 1985

**Tiihonen, Seppo:** Byrokratia hallintohistorian ongelmana ja tutkimuskohteena. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja B. N:o 3/1987
Tampere 1987

**Tiihonen, Seppo - Tiihonen, Paula:** Suomen hallintohistoria. Valtion painatuskeskus. Julkaisuja A. n:o 3
Helsinki 1983

**Tiitta, Allan (toim.):** Maapallon itsenäiset valtiot
Keuruu 1983

**Tilly, Charles:** Reflections on the History of European State-Making. Tilly 1975 s. 3-83

**Tilly, Charles:** Western State-Makin and Theories of Political Transformation. tilly 1975 s. 601-638

**Tilly, Charles (ed.):** The Formation of National States in Western Europe
Princeton, N.J. 1975

**Tiryakin, Edward A. - Rogowski, Ronald (ed.):** The New Nationalism of the Developed West
Boston 1985

**Tivey, Leonard (ed.):** The Nation-State. The Formation of Modern Politics
Oxford 1981

**Tollet, Arthur - Uggla, John:** Den nya lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar. Frågor för dagen XXVII
Helsingfors 1922

**Tollet, Arthur - Uggla, John:** Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande kommentar
Helsingfors 1930

**Tommila, Päiviö:** Suomen autonomian synty 1808-1819
Helsinki 1984

**Torsvik, Per (ed.):** Mobilization center-periphery structures and nation-building. A volume in commemoration of Stein Rokkan
Bergen 1981

**Triska, Jan F.:** Constitutions of the Communist Party-States
Hong Kong 1968

**Tulenheimo, Antti:** Korkeammanasteen itsehallintoyhdyskunnat. Valtiotieteen käsikirja II
Helsinki 1922 s. 36-47

**Tulenheimo, Antti:** Esitelmä ylemmän asteen itsehallinnosta. Maalaiskuntain Liiton I. Varsinaisten kunnalllispäivien Pöytäkirja 1924
Helsinki 1925 s. 18-27

**Tullihallitus - Tullstyrelsen 150** 1812-1962
1962

**Tunberg, Sven:** Studier rörande Skandinaviens äldsta politiska indelning
Uppsala 1911

**Tunberg, Sven:** Medeltida länsväsende i Sverige och Finland. Historiska och litteraturhistoriska studier 15. SLS
Helsingfors 1939 s. 329-338

**Tuompo, W.E.:** Rajojemme vartiointi I. Maarajat. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869-1944 s. 191-202

**Tuori, Kaarlo:** Raportti korporatismin historiasta ja nykypäivästä Suomessa. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesänevokki 74. Osa II. Valtionhallinnon demokratisointi
1974

**Tuori, Kaarlo:** Valtionhallinnon sivuelin-organisaatiosta. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1. Teoreettinen ja historiallinen tausta. 2. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 159-160
Vammala 1983

**Turpeinen, Oiva:** Telelagstiftningen och centraliseringen av post-och telekommunikationerna i Finland under 1880-talet. Historisk Tidskrift 1978 s. 70-82

**Tägil, Sven:** The Question of Border Regions in Western Europe: A Historical Background. West European Politics 4.1982 s. 18-33

**Uggla, John:** Om landskapet Ålands självstyrelse. NAT 1926 s. 191-207

**Uotila, Jaakko:** Hallinnon maakuntaportaan kehittämisestä. Lakimies ja yhteiskunta 2.1960 s. 24-26, 38 (Uotila 1960 I)

**Uotila, Jaakko:** Valtionhallinnon organisaation näköaloja. Politiikka 1960 s. 1-15 (Uotila 1960 II)

**Uotila, Jaakko:** Desentralisaation ja hajasijoituksen vertailua. Lakimies ja yhteiskunta 2.1963 s. 8-9, 16 (Uotila 1963 I)

**Uotila, Jaakko:** Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja
Vammala 1963 (Uotila 1963 II)

**Uotila, Jaakko:** Desentralisaatio ja hajasijoitus. Maakuntaitsehallinto 1965 s. 9-19

**Uotila, Jaakko m.fl.:** Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 193
Tampere 1983

**Uotila, Jaakko (ed.):** The Finnish Legal System. Second, completely revised edition. Finnish lawyers publishing company
Mikkeli 1985

**Urwin, Derek W.:** Territorial Structures and Political Developments in the United Kingdom. Rokkan-Urwin 1982 s. 19-73 (Urwin 1982 I)

**Urwin, Derek W.:** Germany: From Geographical Expression to Regional Accomodation. Rokkan-Urwin 1982 s. 165-249 (Urwin 1982 II)

**Urwin, Derek W.:** Conclusion: Perspectives on Conditions of Regional Protest and Accomodation. Rokkan-Urwin 1982 s. 425-436 (Urwin 1982 III)

**Utterström, Gustaf:** Landshövdingarnas berättelser om länens tillstånd under 1700- och 1800-talen. Meddelanden från Svenska Riksarkivet för år 1953
Stockholm 1955 s. 68-103

**Wahlke, John C.:** Political Systems of the World. Dragnich-Wahlke 1966 s. 25-43

**Wahlbank, F.W.:** Det västromerska rikets fall. Ekonomiska, politiska och sociala orsaker
Stockholm 1982

**Valkonen, Marjatta:** Hallinnon alueellinen desentralisaatio. Desentralisaatio Suomen väliportaan hallinnon uudistamisehdotuksissa. Turun yliopisto. Yleisen valtio-opin pro gradu-tutkielma 1975

**Valkonen, Tapani ym.:** Suomalaiset. Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana
Juva 1985

**Wallerstein, Immanuel:** The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century
New York 1974

**Wallerstein, Immanuel:** Kulttuuri modernin maailmanjärjestelmän ideologisena taistelutantereena. Eskola-Vainikkala 1988 s. 34-67

**Valtion ja kuntien hallinto**
Kuopio 1981

**Valtionrautatiet.** Toimittanut Einari Kaskimies
Porvoo 1935

**Valtionrautatiet 1912-1937 I-II**
Helsinki 1937

**Valtion rautatiet 1937-1962**
Helsinki 1962

**Valtiotieteiden käsikirja.** Aakkoksellinen tietoteos I-IV
Helsinki 1921, 1922, 1923, 1924

**Vance, Rupert B.:** Region. International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 13
USA 1968 s. 377-382

**Vaukonen, Esko:** Hallinnollisen alueen rajojen määräytminen. Tampereen yliopisto. Julkihallinnon pro gradu-tutkielma 1976

**Webster's New World Dictionary of the American Language.** Enlarged from the concise edition. With Student Handbook
Nashville, Tenn. 1972

**Veggeland, Noralv:** Regional ubalanse? En analyse av norsk regionalpolitikk
Drammen 1976

**Wehler, Hans-Ulrich:** Modernisierungstheorie und Geschichte
Göttingen 1975

**von Wendt, Georg:** Befästandet af det svenska folkelementets framtidsställning. Kort öfverblick af utvecklingen intill närvarande tid
Helsingfors 1918

**von Wendt, Georg:** Finlands båda folk. Östsvenskar och finnar. Några utvecklingslinjer och framtidsmöjligheter
Stockholm 1919

**von Wendt, Georg:** Finlandssvenskarnas väg
Helsingfors 1922 (von Wendt 1922 I)

**von Wendt, Georg:** Den svenska frågan i Finland. Några randanteckningar till prof. R. Hermansons broskyr
Vasa 1922 (von Wendt 1922 II)

**Wennerström, Thorsten:** Den svensksrpåkiga folkrörelsen i Finland
Göteborg 1934

**Verohallinto 1980**
Helsinki 1980

**Westerhult, Bo:** Kronofogde, Häradsskrivare, Länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917. Lund Political Studies 4
Värnamo 1965

**Westerlund, Lars:** Länsstyrelsens specialreglerade funktioner inom den förvaltnings- och samhällspolitiska planeringen. Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi. Por gradu-avhandling i offentlig rätt 1977

**Westerlund, Lars:** En studie i den finländska lokal-och distriktsförvaltningens struktur- och funktionsreglering. Åbo Akademi. Bilaudaturavhandling i statskunskap 1978

**Westerlund, Lars:** Länsrätten vid länsstyrelsen - en studie i utformandet av den lägre administrativa lagskipningen i Finland. Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi. Licentiatavhandling 1980

**Westerlund, Lars:** Medelbar offentlig förvaltning på mellaninstansförvaltningsnivå. Meddelanden från ESF vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:176. MOF 5
Åbo 1982

**Westerlund, Lars:** Hushållnings-och lantbrukssällskapen i Finland åren 1797-1909-plattformar i länen för samhälleligt deltagande. Meddelanden från ESF vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:215. MOF 17
Åbo 1985 (Westerlund 1985 I)

**Westerlund, Lars:** Mellan allmännnytta och klientberoende - statliga motiv vid reglering av MOF-fenomen. Rosas, Allan - Suksi, Markku: Inlägg kring medelbar offentlig förvaltning/Puheenvuoroja välillisestä julkisesta hallinnosta. Meddelanden från Stiftelsens vid Åbo Akademi forskningsinstitut nr 104
Åbo 1985 s. 247-256 (Westerlund 1985 II)

**Westerlund, Lars:** Länet i längden. Anmälan av Jyrki Rautala: Turun ja Porin läänin lääninhallitus 350 vuotta. Suomen lääninhallinnon tehtävien ja organisaation kehitys. Rauma 1985. Åbo Underrättelser 18.6.1985 (Westerlund 1985 III)

**Westerlund, Lars:** Carl Christian Böcker - patriot, oppositionsman, reformyrkare. anmälan av Lars Zilliacus: Finska Hushållningssällskapets arkiv och skrifter som källa för forskningen om Carl Christian Böcker och hans statistiska uppgifter. Finska Hushållningssällskapets arkiv och skrifter som källa för forskningen 14. Åbo Akademis Bibliotek. Stencilserie 35. Finsk Tidskrift 6.1985 s. 373-377 (Westerlund 1985 IV)

**Westerlund, Lars:** "Nygammalt" om länsförvaltningen. Anmälan av: Lääninhallinto 350 vuotta. Länsförvaltningen 350 år. Sisäasiainministeriö. Inrikesministeriet u.å.; Esping, Hans: Länsförvaltning under 400 år. Statskontoret. Stockholm 1985. Finsk tidskrift 1986 s. 265-272 (Westerlund 1986 I)

**Westerlund, Lars:** Strävandena till länsrepresentation i autonomins Finland. C.C. Böcker, J.V. Snellman och länshushållningssällskapen. Historisk Tidskrift 2.1986 s. 200-229 (Westerlund 1986 II)

**Westerlund, Lars:** Utvidgningen av ingenting - en desuetudo-bokstav tolkad. Anmälan av Paula Tiihonen: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. HM 51.2 §:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella. Tampere 1986. JFT 1.1987 s. 76-93 (Westerlund 1987 I)

**Westerlund, Lars:** Finlandssvenska lant-och riksdagsmän samt ministrar åren 1907-87. Hemort. Partitillhörighet. Sociala referensgrupper. Meddelanden från ESF vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:246
Åbo 1987 (Westerlund 1987 II)

**Westerlund, Lars:** Provincialschäfrarna i Sverige åren 1739-66. En studie i frihetstida regionalpolitik med särskilt beaktande av provincialschäfrarnas förvaltningsrättsliga ställning och deras verksamhet i Åbo och Björneborgs län, Österbottens län samt Nylands och Tavastehus län. Meddelanden från ESF vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:257
Åbo 1988 (Westerlund 1988 I)

**Westerlund, Lars:** Sockensamhällen och provinssamfund. Riksdagsbehandlingen av 1752 års organisationsprojekt rörande "Oeconomiska Samhälden til Landthuushåldningens uphielpande". Meddelanden från ESF vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:267
Åbo 1988 (Westerlund 1988 II)

**Westerlund, Lars:** Enligt uppmaning af ryska liberaler. Leo Mechelins projekt till Statsförfattning för Kejsardömet Ryssland år 1904 och dess betydelse som förlaga till 1906 års ryska grundlagar och RF 1919 i Finland
Åbo 1988 (Westerlund 1988 III)

**Westman, Karl Gustaf:** Häradsnämnd och häradsrätt under 1600-talet och i början av 1700-talet. En studie med särskilt hänsyn till uppländksa domböcker. Skrifter utgivna av K. Humanistiska Vetenskaps-Samfundet i Uppsala. 24:18
Uppsala 1927

**Wheare, K.G.:** Federal Government
London 1963 (first published in 1946)

**Wheare, K.G.:** Moderna författningar
Stockholm 1968

**White, Leonard D.:** Introduction to the Study of Public Administration
New York 1955 (Fourth Edition)

**Vierimaa, Tapani:** Väliportaan hallinnon ja peruskuntien hallinnon suhde. Tampereen yliopisto. Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma 1976

**Vihola, Teppo:** 60 vuotta työvoimahallinnon palveluja Keski-Suomessa. Jyväskylän toimipiiri
Saarijärvi 1980

**Wikman, K.Rob.V.:** Den Östsvenska frågan. Det nya Sverige. Tidskrift för nationella spörsmål
Stockholm 1921. Särtryckt

**Wikman, K.Rob.V.:** Den svenska nationalitetsrörelsen och självstyrelseidéerna i Finland. Det svenska Finland. Senare delen. folket och odlingen. Andra bandet
Helsingfors 1923 s. 321-353

**Wikman, K.Rob.V.:** Självbestämningsprincipen och självstyrelseidéerna i det svenska Finland 1918-1921. Finsk Tidskrift 1941 s. 1-14. Särtryck

**Wikman, K.Rob.V.: - Lindman, Sven:** Svenska Finlands folkting 1919-1920. En orientering
Åbo 1941

**Wilcocks, Julie:** Countries and Islands of the World. A guide to nomenclature
London 1981

**Vilenius, Urpo:** Maanmittauslaitoksen hallinto. Maanmittaus suomessa 1633-1983
Helsinki 1983 s. 560-598

**Wiljanen, Jukka:** Organisaatiosäännösten laatimisesta. Valtionhallinnon R-muistio 2.1979 s. 12-16. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu

**Vilkkonen, Eero:** Hallintolainkäytön alasta. Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön, ulosottamenettelyyn ja hallintomenettelyyn. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 103
Vammala 1973

**Willgren, Karl:** Självstyrelsens utveckling. JFT 1919 s. 76-91

**Willgren, Karl:** Järnvägsförvaltningen i Finland. NAT 1923 s. 17-43

**Willgren, Karl:** Förvaltningsrättens allmänna läror
Helsingfors 1925

**Willgren, Karl:** Inverkan av 1600-talets förvaltningsreform på vår lanträkenskap. JFT 1926 s. 19-65

**Willgren, Karl:** Finlands sjöfarts-och tullrätt
Helsingfors 1928

**Willgren, Karl:** Suomen talousoikeus
Tampere 1930

**Willgren, Karl:** Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt
Tammerfors 1934

**Williams, Colin H. (ed.):** National Separatism
Cardiff 1982

**Willoughby, W.F.:** Principles of Public Administration with Special Reference to the National and State Governments of the United States
Baltimore 1927

**Willoughby, W.F.:** The Government of Modern States
New York 1936 (first published in 1919)

**Wilner, Dorothy:** Nation-building and Community in Israel
Princeton 1969

**Viot, P.:** Through regional planning towards regional administration. Kalk 1971 s. 83-100

**Virkkunen, Jaakko - Tuori, Kaarlo (toim.):** Hallinnon rakenteet. Valtiovarainministeriö. Järjestelyosasto
Helsinki 1980

**Virtamo-Paavolainen, Sirkka-Liisa:** Kansleri Tulenheimo Kapunkiliiton johdossa. Piirtoja 26 vuotta kestäneeltä toimikaudelta. Suomen Kunnallislehti 1948 s. 172-176

**Virtanen, Kari O.:** Suomen korkeimman siviilivirkamiehistön sosiaalinen tausta vuosina 1870-1945. Helsining yliopisto. Suomen historian laudaturtutkielma 1970

**Virtanen, Mirja:** Suomen tullitoiminnan vakiintuminen keski-ja uuden ajan vaihteessa. Tullilehti 3/1963 s. 100-101 (Virtanen 1963 I)

**Virtanen, Mirja:** Suomen tullipolitiikka 1600-ja 1700-luvulla. Tullilehti 5/1963 s. 78-79 (Virtanen 1963 II)

**Virtanen, Mirja:** Suomen tullilaitosta koskevat järjestelytoimenpiteet Venäjän vallan alkaessa. Tullilehti 1/1964

**Wit, Daniel:** Comparative Political Institutions. A Study of Modern Democratic Systems
New York 1953

**Voltemat, Henric Julius:** Anwisning Til hela Statskundskapen. Det är: Aldraforstaste Beskrifning af en Stat i gemen, samt af de märkvärdigaste, så wäl i äldre som nyare Tider, Florerande Staters Tilstånd. De Första Begynnare til Tjenst uti wissa Frågor och Swar. Andra upplagan
Wästerås 1767

**Wood, B.:** The Process of Local Government Reform: 1966-74
London 1976

**Wrede, R.A.:** Ålandsfrågan och Finlands svenskar. Särtryck ur Hufvudstadsbladet 1920

**Wrede, R.A.:** Svenskheten i Finland och medlen för dess bevarande
Lovisa 1926

**Wrede, R.A.:** Johan Jakob Nordström såsom statsrättslärare
Särtryck ur JFT 1930

**Wrede, R.A.:** Landskapslagstiftning i vår tid. Festskrift tillägnad Erik Marks von Wurtenberg
Stockholm 1931 s. 667-675

**Wrede, R.A.:** Ålandsöarnas ställning i folkrättsliga hänseende. Särtryck ur Nordisk Tidskrift för Internationell rätt 1932

**Wuolijoki, Jukka:** Organisaatiosäännösten laatimisesta. Valtionhallinnon R-muistio 2.1970 s. 12-16

**Vuoristo, Kai-Veikko:** Poliittiset ja taloudelliset alueet. Helsining kauppakorkeakoulun julkaisuja C-47
Helsinki 1979

**Vuorjoki, Yrjö:** Työvälityksen tavoitteet ja kehitys
Helsinki 1969

**Vuotilainen, Antti:** Autonomian ajan maaherrojen virkaurasta ja siihen liittyvistä tekijöistä. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon pro gradu-tutkielma 1982

**Valtion virastot ja laitokset.** Valtionhallinnon organisaatio, tehtävät ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1981
Helsinki 1982

**Väre, V.:** Kunnallinen lainsäädäntö uudelle pohjalle. Kommunisti 47.1945

**Väättänen, Lauri:** Sotilaspiirit juhlivat 50-vuotistaivaltaan. Turun Sanomat 24.2.1982

**Yhteiskunnallinen käsikirja.** Kansanvalistusseuran julkaisema
Helsinki 1910

**Yhteiskuntasuunnittelu.** Tampereen kesäyliopiston yhteiskuntasuunnittelun seminaarissa 10-14.6 1963 pidetyt esitelmät ym. Toimittaneet Kauko Sipponen ja Jouko Hulkko. Suomalaisuuden liitto
Valkeakoski 1963

**Yhteiskuntasuunnittelu II.** Suomalaisuuden liitto. Yhteiskuntapoliittinen julkaisusarja nr 5. Toimittaneet Kauko Sipponen ja Teuvo Lagerstedt
Seinäjoki 1968

**Yhteiskuntatieteiden käsikirja I-II**
Keuruu 1963, 1964

**Yleisten rakennusten ylihallituksen viisikymmenvuotiskertomus** 1865 27/X 1915. Rakennushallitus. Moniste

**Ylikangas, Heikki:** Onko hallinnon hajauttaminen aina vallan keskittämistä? Hallinto 1.1987 s. 10-15

**Yrjänäinen, Heli:** Kenraalikuvernöörin ja kuvernöörien suhteet Suomessa vuosina 1905-1911. Helsingin yliopisto. Pro gradu-tutkielma 1976

**Zehetner, F.:** General report. The reform of local and regional authorities in Europe 1983 s. 188-220

**Zwick, Peter R.:** Soviet National Policy: Social, Economic, and Political Aspects. Smith 1980 s. 142-171

**Ålandsfrågan och Finlands rätt.** Frågor för dagen XXIV
Helsingfors 1920

**ÖKRA.** Översiktskatalog för riksarkivet III. Utgiven av Riksarkivet
Helsingfors 1972

**Österbladh, Kaarlo:** Juhana Browallius. Tiedemies, valtiopäivämies ja piispa
Turku 1929

**Österbladh, Kaarlo:** Pappisääty Suomen valtiopäivillä 1809-1906. Finska kyrkohistoriska samfundets handlingar I-II. XXXIV och XXXVI
Helsinki 1933, 1934

**Österbladh, Kaarlo:** Säätykokous Turussa 18 p:nä 1742. Turun historiallisen yhdistyksen julkaisuja V. Turun historiallinen arkisto V
Turku 1936

**Österholm, John:** En tid av svår anpassning. Finländsk och finlandssvensk politik 1945-1960 i John Österholms översikt
Ekenäs 1984

**Österholm, Rolf B.:** Svenska Folkpartiet maj-december 1918. Åbo Akademi/HF. Pro gradu-avhandling 1957

**Østerud, Oyvind:** Statsdannelse. Slagstad 1978 s. 9-27

**Østerud, Oyvind:** Nationalism och modernitet. Ett skandinaviskt perspektiv. Lycksalighetens halvö. Den svenska välfärdsmodellen och Europa.
Stockholm 1987 s. 109-131

**Kommittébetänkande och offentliga utredningar i Finland**

1792 Betenkande angående Landthushållningens, Handelens och Näringarnes upphjelpande i Städerne och på Landet. Undertecknat av landshövdingen i Vasa län Adolf Tandefelt 10.9 1792

1792 Underdånigt Betenkande angående Landtbrukets och Landthushållningens upphjelpande i Wasa Län författadt till underdånigaste följe af Kong. Maj:ts Nådigaste Circulaire Bref till Befallningshafvande i Wasa af den 3 sidst:ne September, Undertecknat av landshövdingen i Vasa län Adolf Tandeflet jämte kommitterade

1842 Förslag till ny skogs-Ordning

1843 Underdånigt förslag till Förordning om Landtmäteriet, Ägodelnings-och Skatteläggningsverket samt justeringen af mått, mål ocj vigt i Finland

1860:1 Underdånigt Förslag till Förordning, om Kommunalförvaltningen på landet i Storfurstendömet Finland

1881:3 Förslag till länsrepresentation i Finland

1884:3 Komitea lääninedustus-ehdoituksen tekemistä varten

1884:6 Maapoliisin lisäämisen asiassa astettu komitea

1887:7 Komitean-mietintö. Niistä periaatteista, joita olisi noudattaminen Maanmittaus-jako-ja veroitus-asioita koskevaa lainsäädäntö uudistettaessa

1887:9 Förslag till regeringform för Storfurstendömet Finland och till Ståndsprivilegier

1892:1 Komitén för uppgörande af förslag till ny instruktion för Guvernörerne och för bestämmande af ordningen för ärendenas handläggning vid Länestyrelserna i landet

1892:7 Komitea, joka on asetettu tekemään ehdotuksia yleiseksi poliisijärjestykseksi maaseutua varten sekä johtosäännöksi poliisikonstaapeleille maalla

1894:3 Komitén för uppgörande af förslag till fördelning af göromålen emellan kronofogdar, häradsskrifvare och kronolänsmän samt till instruktioner för desamme

1898:4 Fiskerikomiténs betänkande

1900:1 Från Delegationen för afgifvande af yttrande och förslag angående skyddande af landets kyrkliga och andra lokala arkiv av offentlig natur

1905:6 Maan alemman hallinnollisen, oikeudellisen ja kirkollisen jaoituksen järjestely

1908:11 Arkistokomitean mietintö

1910:17 Fiskerikommiténs betänkande

1917:11 Perustuslakikomitean mietintö

1917:15 Komitea joka on asetettu laatimaan ehdotusta Suomen kaupunkien poliisilaitosten uudestaan järjestämisestä

1918:5 Lennätinlaitoskomitea

1919:24 Komitea joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudestaan järjestämistä

1920: 24 Suunnitelma valtakunnan jakamisesta lääneihin ja maakuntiin

1921:2 Tullilainsäädäntökomitean mietintö

1921:7 Posti-ja lennätinlaitosten yhdistämiskomitea

1921:9 Från den kommité som tillsatts för att avgiva utlåtande i anledning av det av Svenska Finlands folkting uppgjorda förslaget till grundstadganden till tryggande av den svenska befolkningens i Finland ställning och rätt

1922:5 Tullilainsääntökomitean mietintö

1922:6 Komitealta, joka on asetettu laatimaan ehdotusta valtion metsämaiden asuttamista koskevan lain johdosta annettavien hallinnollisten asetusten ja muiden tarpeellisten toimenpiteiden aikaansaamiseksi

1922:7 Mietintö sosaalisen keskushallinnon uudestaan järjestämisestä

1923:4 Mietintö kouluhallituksen uudestaanjärjestelystä

1923:9 Virastokomitean mietintö N:o 6. Maataloushallituksen ja kalastushallituksen uudelleen järjestelystä

1923:16 Tullilainsäädäntökomietan mietintö

1923:20 Komitealta, joka on asetettu käsittelemään Svenska Finlands Folkting nimisisen edustajakokouksen ehdotuksia perussäännöksi Suomen Ruotsinkielisen väestön aseman ja oikeuskisen turvaamiseksi

1924:2 Mietintö merenkulkuhallinnon uudestaanjärjestelystä

1925:7 Mietintö postihallinnon ja lennätinhallinnon uudestaan järjestämisestä

1927:5 Komitelata, joka on asetettu laatimaan ehdotusta maaherrain ja lääninhallituksten johtosäännön uudistamiseksi

1928:4 Valtion rakennustoiminnan järjestämistä varten asetettu komitea

1935:3 Komitealta, joka on asetettu laatimaan ehdtusta lääninhallitusten johtosäännön uudistamiseksi

1935:4 Arkistovaltuuskunnan mietintö

1941:6 Kauppa-, teollisuus-ja merenkulkuhallinnon uudistaminen

1945:1 Språkfredskommitténs betänkande

1945:28 Tullihenkilökunnan supistamismahdollisuuksista

1946:2 Kansakoulukomitean mietintö

1948:1 Kommittébetänkande angående fastställandet av de allmänna principerna för skolväsendets organisation

1948:22 Maanmittausinsinöörien palkkauksen uudelleen järjestämisestä ehdotusta laatimaan asetetun komitean mietintö

1949: Rautateiden kannattavuutta ja organisaatiota tutkimaan asetetun toimikunnan mietintö

1951:22 Ehdotus teknillisen tarkastuksen keskittämisestä

1953:4 Aluejakokomitean mietintö

1953:13 Rakennushallintokomitean mietintö

1954:5 Komiteamietintö ammatinvalinnan ohjaustoiminnan järjestämiseksi opetustoimen yhteydessä

1957:19 Maanmittaushallintokomitean mietintö

1958:5 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I

1958:15 Työrauhakomitean osamietintö 2. Ehdotus laiksi työriitojen sovittelusta perusteluineen. Yleisperustelut ehdotuksiin työsopimuslaiksi ja laiksi työriitojen sovittelusta

1959:1 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I

1959:7 Metsähallintokomitean mietintö

1959:8 Valtiorautateiden organisaatiokomitean mietintö

1959:11 Kouluohjelamkomitean mietintö

1959:52 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean III mietintö

1959:53 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean IV mietintö

1960:8 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean V mietintö

1960:17 Työnvälitysorganisaatiotoimikunnan mietintö

1960:21 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean VI mietintö

1960:38 Tampereen lääninkomitean mietintö

1961:49 Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean VII mietintö

1962:50 Asutushallinnon kenttäorganisaatiokomitea. Osamietintö II

1962:59 Asutushallinnon kenttäorganisaatiokomieta. Osamietintö III

1963:6 Vesihallintokomitean mietintö

1963:7 Opetushallintokomitean mietintö

1964:B 96 Vesihallinnon keskittämistoimikunnan mietintö

1965:B 44 Maanmittauslaitoksen organisaatiokomitean osamietintö II

1965:B 53 Sosiaalihuollon keskushallinnon järjestysmuototoimikunnan mietintö

1966:A 15 Väestörekisterin uudistamiskomitean mietintö

1966:B44 Maanmittauslaitoksen organisaatiokomitean osamietintö III

1966:B 67 Rautatiehallintotoimikunnan mietintö

1967:B 9 Poliisiasetustoimikunnan mietintö

1967:A 4 Lääninhallinnon järjestysmuotokomitean periaatemietintö. Pääpiirteittäinen ehdotus lääninhallinnon kehittämiseksi

1968:B 7 Lääkintöhallituksen järjestysmuototoimikunnan mietintö

1969:B 41 Rakennushallinnon järjestysmuotokomitean I osamietintö

1969:B 49 Sosiaalihallituksen ja lääkintöhallituksen yhteistyötoimikunnan mietintö

1969:B 77 Kansanterveyslaboratoriatoimikunnan mietintö

1970:B 39 Rakennushallinnon järjestysmuotokomitean II osamietintö

1970:B 74 Vesihallintotoimikunnan mietintö I

1970:B 116 työvoima-ja ammatinvalinnanohjausasiain aluehallinnon organisaatiotoimikunnan mietintö

1971:B 20 Maanmittaushallintotoimikunnan mietintö

1971:A 25 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö. Yleiset periaatteet

1971:B 57 Paineasiain tarkastuslaitostoimikunnan mietintö

1971:B 86 Työsuojelutoimikunnan mietintö. Ehdotus laiksi työsuojelun valvonnasta

1971:B 87 Työsuojeluorganisaatiotoimikunnan mietintö. Ehdotus laiksi työsuojeluhallinnosta

1971:B 126 Vesihallinnon yhteistyötoimikunnan mietintö

1972:A 20 Paikallishallintokomitean mietintö valtion paikallishallinnon kehittämisen periaatteista

1972:B 63 Paineastiainlainsäädäntötoimikunnan mietintö

1972:B 86 Vesihallintotoimikunnan mietintö II

1973:20 Tullihallinnon organisaationtoimikunnan mietintö

1973:84 Verohallinnon organisaatiotoimikunnan mietintö I

1973:126 Teknillisen tarkustuslaitoksen järjestelykomitean mietintö

1974:14 Näringsombudsmannakommissionens betänkande

1974:27 Statsförfattningskommitténs delbetänkande

1974:90 Tullihallinnon kehittämistoimikunnan mietintö

1974:91 Kansanterveyslaboratorion kehittämistoimikunnan mietintö

1974:98 Väliportaanhallintokomitean mietintö

1975:88 Toisen valtiosääntökomitean mietintö

1976:10 Försvarsmakten och samhället. Försvarsmaktskommitténs betänkande

1976:18 Betänkande av försvarsförvaltningens delegeringskommission

1976:20 Tullilakikomitean mietintö

1976:22 Betänkande avgivet av kommissionen för uppgiftsfördelningen inom social-och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde (STM-kommissionen)

1977:47 Kalastuslainsäädäntökomitean mietintö

1978:22 Valtion keskushallintokomitean II mietintö. Nide 1

1978:42 Betänkande avgivet av kommissionen för befrämjande av små och medelstora företags verksamhet

1980:59 Väestökirjanpidon järjestelytoimikunnan mietintö

1982:18 Betänkande avgivet av kommittén för organisering av statens skolförvaltning

1982:21 Normitoimikunnan mietintö

1982:53 Telepiirien hallintopäällikkötoimikunnan mietintö

1982:64 Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö

1982:71 Väliportaanhallintokomitea II:n 1. mietintö. Tehtävien ja toimivallan siirtäminen valtion keskushallinnolta väliportaan-ja paikalllishallinnolle sekä kunnille

1983 Valtionrautateiden johto-ja hallinto-organisaatiotyöryhmän mietintö. Liikenneministeriö 28.2. 1983

1983:3 Kuntien itsehallintokomitean mietintö

1983:57 Väliportaanhallintokomitea II:n 2. mietintö. Valtion piirihallinnon sovittaminen lääninhallintoon ja lääninhallinnon organisaation uudistaminen

1985:2 Valtion liikelaitoskomitean mietintö

1985:57 Lääninhallitusasetustoimikunnan mietintö

1986:12 Hallinnon hajauttamiskomitea. Bil II-III

**Statens offentliga utredningar (Sverige)**

SOU 1980:53 Länsförvaltningarna i Danmark, Finland, Norge. Rapport från länsdemokratikommittén

**Lagberedningens publikationer**

Lagberedningens betänkande angående lagstiftning om kommunala samfund av högre ordning 1912

Lagberedningens publikationer 1.1929. Förslag till lagstiftning angående ändring av kommunallagarnas bestämmelser om samarbete mellan kommuner jämte motiv

Lagberedningens publikationer 1.1930. Förslag angående landskapssjälvstyrelse samt om län och landskap

Lagberedningens publikationer 19.1930. Betänkande angående omorganisation av landstatens tjänster på landet

Lagberedningens publikationer 24.1930. förslag angående ändring av kommunallagarnas bestämmelser om samarbete mellan kommuner

Lagberedningens publikationer 2.1934. Förslag till skattelag, beskattningslag samt lag angående införande av dem jämte motiv

**Propositioner**

Proposition till Finlands Ständer, innefattande förslag till lag om länsting nr 17/1882

Proposition till Finlands Ständer, angående införande av länsrepresentation nr 26/1885

Proposition till regeringsform nr 1. Senare Landtdagen 1917

Proposition till regeringsform nr 62. Senare Landtdagen 1917

Proposition nr 33 innefattande allmänna grunder för ordnandet av de språkliga förhållandena inom rättsskipningen och de olika områdena inom förvaltningen. Landtdagen 1918

Proposition till Finlands regeringsform nr 17 1919 års riksdag

Proposition angående tjänster och befattning vid forstförvaltningen nr 8 1921 års riksdag

Proposition angående lag om grunderna för folkskolväsendets organisation nr 49 1921 års riksdag

Proposition angående lag om tjänsterna vid justeringsbyrån nr 21 1922 års riksdag

Proposition angående lag om grunderna för folkskolväsendets organisation nr 28 1922 års riksdag

Proposition angående ny lag om arbetsförmedling nr 42 1924 års riksdag

Proposition angående lag om medling i arbetstvister nr 4 1925 års riksdag

Proposition angående ny lag om arbetsförmedling nr 4 1925 års riksdag

Proposition angående lag om yrkesinspektionen nr 85 1925 års riksdag

Proposition angående lag om folkbiblioteken nr 7 1927 års riksdag

Proposition angående ändring av lagen om ärendenas handläggning i Statsrådet och dess ministerier nr 45 1930 års riksdag

Proposition angående tullag nr 19 1931 års riksdag

Proposition angående ordnandet av landets telefonväsen nr 18 1931 års riksdag

Proposition angående värnpliktslag och lag om dess införande nr 92 1931 års riksdag

Proposition angående omorganisation av telefon-och telegrafväsendet nr 83 1932 års riksdag

Proposition angående reformering av kolonisationslagstiftningen nr 89 1934 års riksdag

Proposition angående lag om tjänster och befattningar vid postverket samt telegraf- och telefonverket nr 56 1935 års riksdag

Proposition angående lag om tjänster och befattningar vid landsarkiven nr 61 1935 års riksdag

Proposition angående lag om tjänster och befattningar vid väg-och vattenbyggnadsförvaltningen nr 79 1935 års riksdag

Proposition angående lag om Uleåborgs läns delning i två län nr 92 1935 års riksdag

Proposition angående lag om tjänster och befattningar vid länsstyrelse nr 20 1936 års riksdag

Proposition angående tjänster och befattningar vid distriktsinspektionen för samhällsvården nr 21 1936 års riksdag

Proposition angående tullag nr 88 1938 års riksdag

Proposition till lag om skattestyrelse nr 109 1941 års riksdag

Proposition till lag angående omsättningsskat nr 119 1941 års riksdag

Proposition till lag angående ordnande av skatteförvaltningen nr 72 1942 års riksdag

Proposition till lag om länens antal nr 178 1944 års riksdag

Proposition till lag om länens antal nr 43 1945 års riksdag

Proposition till lag om förvaltningen av socialvården nr 33 1948 års riksdag

Proposition till lag om upphävande av lagen om statspolisen och till lag om skyddspolisen

Proposition till lag om arbetsförmedling nr 45 1948 års riksdag

Proposition till folkskollag nr 28 1954 års riksdag

Proposition till lag om arbetsförmedling samt lag om yrkesvägledning nr 84 1956 års riksdag

Proposition angående lag om kolonisationsstyrelse nr 40 1958 års riksdag

Proposition till lag om förvaltning för den direkta beskattningen nr 17 1959 års riksdag

Proposition angående revision av bibliotekslagstiftningen nr 64 1960 års riksdag

Proposition till lag om medling i arbetsvister nr 52 1961 års riksdag

Proposition till polislag nr 130 1964 års riksdag

Proposition med förslag till lag om forstförvaltningen nr 143 1964 års riksdag

Proposition till lag om kolonisationsförvaltningen samt till lagar angående ändring av jordispositionslagen och vissa därtill anslutna lagar nr 175 1964 års riksdag

Proposition till lag om socialstyrelse nr 108 1965 års riksdag

Proposition till lag om socialstyrelsen nr 55 1967 års riksdag

Proposition till alkohollag och därtill anslutna lagar nr 82 1967 års riksdag

Proposition till lag om bilregistercentralen och därtill anslutna lagar nr 125 1967 års riksdag

Proposition till lag om skolstyrelsen och denna underställd distriktsförvaltning nr 20 1968 års riksdag

Proposition till lag om befolkningsregistercentralen nr 116 1968 års riksdag

Proposition till lag om skattestyrelse samt därtill anslutna lagar nr 117 1969 års riksdag

Proposition till lag om vattenförvaltningen nr 185 1969 års riksdag

Proposition till lag om hälso-och sjukvårdsväsendets distriktsförvaltning nr 80 1970 års riksdag

Proposition till lag om lantbruksförvaltningen och vissa därtill anslutna lagar nr 107 1970 års riksdag

Proposition till lag angående ändring av lagen om socialstyrelsens och vissa lagar om social-och hälsovårdsministeriets distriktsförvlatning nr 140 1970 års riksdag

Propostion till lag angående ändring av lagen om veterinärvår nr 144 1970 års riksdag

Proposition till lag om häradsskrivare nr 155 1970 års riksdag

Proposition till lag om luftfartsförvaltningen nr 157 1971 års riksdag

Proposition till lag om lantmäteriförvaltningen samt därtill anslutna lagar nr 174 1971 års riksdag

Proposition till lag om ändring av polislagen nr 11 1972 års riksdag

Propostion till lag om arbetarskyddsförvaltningen nr 76 1972 års riksdag

Proposition till lag angående ändring av lagen om lantmäteriförvaltningen nr 150 1972 års riksdag

Proposition till lag om distrikts-och lokalförvaltningen av arbetskraftsärenden samt vissa därtill anknytna lagar nr 174 1972 års riksdag

Proposition till lag om tryckkärlsinspektoratet nr 184 1972 års riksdag

Proposition till lag om ändring av polislagen nr 80 1973 års riksdag

Proposition till lag om väg-och vattenbyggnadsverket nr 118 1974 års riksdag

Proposition till lag om tekniska inspektoratet nr 144 1974 års riksdag

Proposition till lag om den direkta beskattningens distrikts-och lokalförvaltning och till ändring av lagen om skattestyrelse nr 104 1975 års riksdag

Proposition till ändring av vissa till social-och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde hörande lagar samt till lag om besättande av tjänster och befattningar inom social-och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde nr 64 1976 års riksdag

Proposition till arkivlag nr 72 1980 års riksdag

Proposition till lag om post-och televerket nr 168 1980 års riksdag

Proposition till förnyande av lagstiftningen om fiske nr 214 1980 års riksdag

Propostion till lag om folkhälsoinstitutet nr 155 1981 års riksdag

Proposition till lag om byggnadsförvaltningen nr 164 1981 års riksdag

Proposition till lag angående ändring av 4 § lagen om distrikts-och lokalförvaltningen av arbetskraftsärenden nr 173 1981 års riksdag

Proposition till lag om folkbokföringsförvaltningen nr 93 1983 års riksdag

Proposition till lag om tekniska kontrollcentralen nr 130 1983 års riksdag

Proposition till lagstiftning rörande vatten-och miljöförvaltningen nr 184 1985 års riksdag

Proposition till lag om forstförvaltningen nr 186 1986 års riksdag

Proposition till lag om skatteförvaltningen nr 65 1987 års riksdag

Proposition till länsstyrelselag nr 157 1987 års riksdag

BILAGOR

**Bilaga 1. Förteckning över författningar, i vilka den statliga distriktsförvaltningen reglerats (Finlands författningssamling beaktad t.o.m. 26.5.1989)**

**Länsstyrelsen**
LänsstL 1233/1987
LänsstF 202/1988
F om social-och hälsovårdsavdelning vid länsstyrelse 119/1971 (upphävd år 1988)
F om skolavdelningar vid länsstyrelserna 46/1982 (upphävd år 1988)
L om länsindelningen 633/1986

**Polisdistrikt**
PolisL 84/1966
PolisF 737/1985

**Gränsbevakningssektion, sjöbevakningssektion**
L om gränsbevakningsväsendet 5/1975
F om gränsbevakningsväsendet 2/1976

**Häradsskrivare**
L om folkbokföringsförvaltningen 76/1984
F om folkbokföringsförvaltningen 183/1984
SRb om häradena 704/1986

**Militärlän, militärdistrikt**
L om försvarsmakten 402/1974
F om försvarsmakten 274/1974

**Landsarkiv**
ArkivL 184/1981
ArkivF 1012/1982
F om allmänna arkiv 195/1983

**Tulldistrikt**
L om tullförvaltningen 213/1974
F om tullförvaltningen 142/1980

**Byggnadsdistrikt**
L om byggnadsförvaltningen 1045/1981
F om byggnadsförvaltningen 24/1982

**Länsskatteverk, skattebyrå**
L om skatteförvaltningen 960/1987
F om skatteförvaltningen 278/1988

**Omsättningsskattebyrå** (indragen år 1988)
L angående omsättningsskatt 532/1963
F angående omsättningsskatteförvaltningen 67/1970

**Järnvägsdistrikt**
L angående tjänster och befattningar vid järnvägsförvaltningen 397/1932
F om statsjärnvägarna förvaltning 273/1987

**Post-och teledistrikt, post-och teleområden**
L om post-och televerket 61/1981
F om post-och televerket 368/1981

**Tekniska kontrollcentralen besiktningsdistrikt**
L om tekniska kontrollcentralen 65/1984
F om tekniska kontrollcentralen 1307/1987

**Industridistrikt**
F om handels-och industriministeriets distriktsbyråer för företagstjänst 330/1989
F om handels-och industriministeriet 337/1980

**Distriktsförlikningsmän**
L om medling i arbetstvister 420/1962
F om medling i arbetstvister 1205/1987

**Folkhälsoinstitutets regionalinstitut**
L om folkhälsoinstitutet 828/1981
F om folkhälsoinstitutet 116/1982
L om reglering av personalens ställning vid folkhälsoinstitutets regionalinstitut då skötseln av dess uppgifter övertas av kommun eller kommunalförbund 1142/1983

**Centralflygstation**
L om luftfartsförvaltningen 40/1972
F om luftfartsförvaltningen 113/1972

**Bilbesiktningskontor, bilbesiktningsbyrå**
L om bilregistercentralen 644/1967
F om bilregistercentralen 478/1982

**Lotsfördelning, sjöfartsdistrikt**
F angående sjöfartsväsendets förvaltning 299/1925 (ändring 780/1985)
L om tjänster och befattningar vid sjöfartsförvaltningen 426/1936

**Arbetarskyddsdistrikt**
L om arbetarskyddsförvaltningen 574/1972
F om arbetarskyddsförvaltningen 372/1973

**Arbetskraftsdistrikt, arbetskraftsbyrå**
L om arbetskraftsärendenas distrikts-och lokalförvaltning 80/1973
F om arbetskraftsärendenas distrikts-och lokalförvaltning 80/1973

**Lantbruksdistrikt**
L om lantbruksförvaltningen 89/1971
F om lantbruksförvaltningen 180/1988

**Fiskeridistrikt**
L om fiske 286/1982
F om fiskeridistrikt 291/1989

**Forstförvaltningens distrikt och revir**
L om forstförvaltningen 138/1987
F om forstförvaltningen 213/1987

**Lantmäterikontor, lantmäteribyrå**
L om lantmäteriförvaltningen 34/1972
F om lantmäteriförvaltningen 145/1972

**Vatten-och miljödistrikt**
L om vatten-och miljöförvaltningen 34/1986
F om vatten-och miljöförvaltningen 151/1987

**Väg-och vattenbyggnadsdistrikt**
L om väg-och vattenbyggnadsverket 252/1975
F om väg-och vattenbyggnadsverket 579/1988

**Bilaga 2. Förteckning över arbetsordningar, reglementen och instruktioner, i vilka den statliga distriktsförvaltningen reglerats**[1]

**Länsstyrelsen**
Turun ja Porin lääninhallitus. Työjärjestys 15.2.1979, 12.6.1979, 16.8.1979. Muutettu 23.4.1982

**Polisdistrikt**
Helsining poliisilaitoksen ohjesääntö 1.1.1985

**Skyddspolisens distrikt**
Suojelupoliisin ohjesääntö 12.2.1982

**Gränsbevakningssektion, sjöbevakningssektion**
Rajavartiolaitoksen johtosääntö (RVLJS) 22.3.1983

**Häradsskrivare**
Henkikirjoittajan toimiston työjärjestysmalli 30.12.1981

**Militärlän, militärdistrikt**
Lounais-Suomen sotilaslääänin esikunnan työjärjestys liitteineen 26.4.1977
Turun sotilaspiirin esikunnan työjärjestys + liitteet 15.5.1976

**Landsarkiv**
Valtionarkiston osastojen tehtävät ja tehtävien hoito 1965
Maakunta-arkiston työjärjestys 25.2.1983

**Tulldistrikt**
Tullihallituksen paikallishallinnon työjärjestys 2.1.1967
Organisaatiokäsikirja TKK IX 26.5.1980

**Byggnadsdistrikt**
Valtion talonrakennus-ja kiinteistöhallinnon työjärjestys 22.5.1975
Valtion talonrakennus-ja kiinteistöhallinnon työjärjestys 22.11.1978

---

[1]. Förteckningen upptar även en del äldre arbetsordningar som upphävts av senare tillkomna motsvarande bestämmelser

**Länsskatteverk, skattebyrå**
Uudenmaan lääninveroviraston työjärjestys 1.2.1979
Uudenmaan lääninverotoimiston johtosääntö 7.2.1967

**Omsättningsskattebyrå** (indragen år 1988)
Turun liikevaihtoveroviraston työjärjestys (esitys 19.9.1980)

**Järnvägsdistrikt**
Rautatiehallinnon työjärjestys 27.2.1967
Rautatiehallinnon työjärjestys 1.4, 1.6.1969
Rautatiehallinnon työjärjestys 29.3.1985
Helsingin rautatiepiirin työjärjestys 7.3.1985

**Post-och teledistrikt, post-och teleområden**
Posti-ja telehallinnon työjärjestys 1982
Lounais-suomen postipiirin työjärjestys 18.4.1977
Helsining postipiirin piirikonttorin työjärjestys 1.1.1979
Lounais-Suomen postipiirikonttorin työjärjestys 16.5.1983
Turun postikonttorin kanslian työjärjestys 1.4.1980
Helsingin puhelinpiirin työjärjestys 2.1.1978
Helsingin puhelinpiirin työjärjestys 1.9.1980
Helsingin telepiirin työjärjestys 1.7.1985

**Tekniska kontrollanstaltens besiktningsdistrikt**
Teknillisen tarkastuslaitoksen piiritoimistojen työjärjestys 25.1.1979
Teknillisen tarkastuslaitoksen piiritoimistojen työjärjestys 22.11.1978
Vakaajien ohjesääntö 10.12.1980

**Industridistrikt**
Kauppa-ja teollisuusministeriön teollisuuspiirien työjärjestys 16.3.1981

**Centralflygstation**
Ilmailuhallituksen työjärjestys 27.2.1978
Lentoasemahallinnon työjärjestys 24.1.1972

**Folkhälsoinstitutets regionalinstitut**
Kansanterveyslaboratorion työjärjestys 29.12.1971

**Bilbesiktningskontor, bilbesiktningsbyrå**
Turun ja Porin läänin katsastuskonttorin ja -toimistojen työjärjestys 25.7.1983

**Lotsfördelning, sjöfartsdistrikt**
Johtosääntö luotsihenkilökunnalle 17.9.1980
Luotsipiirin työjärjestys (esitys 22.6.1983)
Merenkulkupiirin työjärjestys (esitys 22.6.1983)

**Arbetarskyddsdistrikt**
Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston työjärjestys 23.12.1975

**Arbetskraftsdistrikt, arbetskraftsbyrå**
Työvaimapiiritoimiston työjärjestys 20.6.1974
Työvoimatoimistojen työjärjestys. Malli A, malli B, malli C.

**Lantbruksdistrikt**
Maataloustoimistojen väliaikainen työjärjestys 26.2.1971
Maatalouspiirin maataloustoimiston työjärjestys (luonnos 1985)

**Fiskeridistrikt**
Kalastustoimistojen työjärjestys 28.12.1982

**Forststyrelsens distrikt och revir**
Metsähallituksen piirihallinnon ohjesääntö 7.2.1967
Metsähallituksen työjärjestys 26.6.1978
Metsähallituksen piirihallinnon ohjesääntö 18.12.1980

**Lantmäterikontor, lantmäteribyrå**
Maanmittaushallituksen työjärjestys 19.10.1928
Maanmittauskonttoreiden työjärjestys 7.3.1974
Maanmittaustoimistojen työjärjestys 7.3.1974

**Vattendistrikt (vatten-och miljödistrikt)**
Vesipiirien vesitoimiston työjärjestys 13.3.1974
Vesitoimistojen työjärjestys 1.1.1975

**Väg-och vattenbyggnadsdistrikt**
Tie-ja vesirakennuslaitoksen työjärjestys 1.9.1980

**Bilaga 3. Författningar, i vilka särskilda kommissioner, nämnder och delegationer reglerats**

**Konsultativa kommissionen för läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna**
F om samarbete mellan läns-och distriktsförvaltningsmyndigheterna 54/1953 (upphävd år 1988)

**Planeringskommissionen för jorddisposition**
L om gårdsbruksenheter 188/1977

**Länsskattenämnd**
BeskattningsL 482/1958

**Arbetskraftskommission**
F om arbetskraftskommissioner 689/1984

**Rådgivande delegation för regional yrkesvägledningsverksamhet**
F om distrikts-och lokalförvaltningen av arbetskraftsärenden 80/1973

**Länskonstkommission**
F om organisering av konstens främjande 513/1967

**Delegationen för folkhälsoarbete**
FolkhälsoL 66/1972
FolkhälsoF 205/1972

**Arbetarskyddsnämnd**
L om arbetarskyddsförvaltningen 574/1972

**Rådgivande delegation för arbetskraftsdistrikt**
F om distrikts-och lokalförvaltningen av arbetskraftsärendena 80/1973

**Delegationen för ordnings-och säkerhetsuppgifter**
F om delegationen för ordnings-och säkerhetsärenden i länen 676/1973

**Delegationen för polisdistrikt**
F om delegationer inom polisförvaltningen 675/1973

**Länsungdomsnämnd**
F om länsungdomsnämnd 16/1975

**Länsidrottsnämnd**
F om länsidrottsnämnd 797/1975
F om länsidrottsnämnd 611/1987

**Miljövårdsdelegation**
F om miljövårdsdelegationer i länen 841/1975 (upphävd år 1988)

**Delegationen för social-och hälsovård**
F om social-och hälsovårdsavdelning vid länsstyrelse 119/1971

**Elevintagningsnämnd**
F om elevintagningsnämnder i länen 293/1977

**Planeringsnämnd för mellanstadiereformen**
L om utvecklandet av utbildningen på mellanstadiet 474/1978
F om delegationen för mellanstadiereformen och om planeringsnämnderna för mellanstadiereformen 585/1978

**Länets regionalpolitiska delegation**
F om främjande av en balanserad regional utveckling 4/1982

**Fiskeridistrikts delegation**
F om fiskeridistrikt 291/1989
F om fiskeridistrikts nämnder 1062/1982

**Teledistrikts kunddelegation**
Sydvästra Finlands teledistriktskontor. Stadgar för kunddelegationens verksamhet. Odaterade

**Länsdelegationer**
F om försök med länsdelegationer 190/1986 (upphävd år 1988)
F om länsdelegationer 1238/1988

**Delegationen för trafikärenden i länen**
F om delegationer för trafikärenden i länen 641/1987 (upphävd år 1988)

## English summary

### State-Building & Field Administration

The topic of the present study is state-building and the role of the local administrative institutions and especially the governmental field administration in the process of state-building. The purpose is to study state-building and field administration in Finland against the background of the moore general structures and mechanisms of the organization of the modern state. The study refers to disciplines such as comparative public law, constitutional law, administrative law, history and social science.

As late as a couple of decades ago, the national state seemed a vital and universal model for the organization of society. It was supported all over the world: the highly developed nations of the Western world unfolded a potential never seen before, at the same time as a host of "new nations" virtually swarmed the Southern hemisphere. In developing its power the state's field administration has played a decisive role. With its help, a more dynamic and modernizing state- and nation-building process could be extended to all parts of the territory of the state and this made ite possible to thoroughly renew the whole of society. However, in particular during the 1980's both the national state and the central state have markedly decreased in importance. Instead, both supra-state structures and sectorial fragmentation like regional and local modes of activity have received more prestige than previously. How has this come about?

One of the reasons is that the state with its pressing territorial extensions and state-internal expansions has paradoxically enough undermined itself. State-building during the era of the national state made the world look like a chaotic web of countries, nations, states, regions, provinces, counties, districts, administrative areas, municipalities and other local institutions. However, with the increase in organizational differentiation and the continuing integration of more and more viewpoints, the local administration in all nations has become almost atomized. This development has further been strengthened by corporative tendencies of development and the sectorial dividing of the state's power resources. Thus, the main patterns today are really only two: in most nations the local administration is either fragmented or extremely fragmented. The consequence is that the state is being disintegrated into mosaical structures both on the sectorial and territorial levels.

The major conclusion of the present investigation is that the state will - dispite these present tendencies of becoming disintegrated as an institution - remain relatively intact. To be sure, the time for state-building and the national state has in a sense passed by, but on the other hand, society cannot function without the state as a linking organization between the local and global levels. Thus, the state still has a positive role to play: it links together local organizations with world-wide society, it creates order, both state-internally and internationally, it supplies an infrastructure which takes care of social functions being maintained, and it constitutes a necessary component for modern international coexistence. However, modern state-building does take new and vaguer expressions: it is of a bridge-building, modifying and integrating nature, and it is based on a network of complex connections, dependencies and areas of contact.

Chapter I presents earlier studies and the the topic, purpose, methods and approaches of the present study. Its main sources are theories and descriptions of nation-building, state-building, ethnicity, political geography, field administration,regional and local governments, as well as the administrative history of Finland and Sweden.

Chapter II contains a comparative overview of the territorial-constitutional structure of the modern world and an inventory of conceptual terms for local administrative institutions. The significance of terms like federal and unitary states, geographical and anthropological patterns of local administrative systems are discussed, as well as functional and prefectoral field administration models. Also, the meanings of terms such as local, region, intermediate authority, administrative area, district, province, "län", "härad", village, parish, municipality, county, canton etc. are analyzed.

Usually the approximately 170 states in the world of today are either described as federations (around twenty states), unitary states (most of the rest) or hybrids (a few). This classification is useful to some extent, though in practice it is not quite adequate because many political entities do not fit such a simplified model. According to its constitution there would be reason for describing Finland as a unitary state, but, in fact, it rather appears to be a compound state and perhaps even a so-called de facto federation. Culturally Finland almost represents the unitary-decentralized system, but it has also adopted a strong touch of a Nothern-Eastern and etatistic pattern (as the other Nordic countries and Russia and Poland).

The classification into functional and prefectoral field administration systems is no longer particularly relevant, because in all countries the traditional field adminstration patterns are muddled by modifications and the recent establishment of new institutions. For instance, all prefectoral systems represent, the so called un-integrated variant (not one single existing integrated prefectoral system is known). If this classification is used, the field administration model in Finland could be described as a (declined) un-integrated prefectoral system. As such, the prefect institution is quite old in Sweden (and thus in Finland, too): the domestic prefects ("landshövding") were introduced in the 1630s, more than 160 years earlier than the napoleotanic prefects of France.

Chapter III deals with the historical evolution of the local administrative institutions in Finland during the period from the 17th to the 20th century. The quantitative development is characterized by 1) the governmental field institutions, 2) the territorial corporations, 3) the local courts and 4) a group of various local institutions of indirect public administration. In 1985 there were in Finland forty-one different types of governmental field administrations, nine types of territorial corporations, seven types of local courts and a large quantity of local institutions belonging to the indirect public adminstration. Corresponding to these, there were 1353 administrative areas of governmental field administration, 1565 administrative areas of territorial corporations, 272 adminstrative areas of local courts and thousands of administrative areas of indirect public administration. In this context, phenomena such as the establishment of new institutions, the modification of earlier authorities and the break-up of obsolete bodies are described and discussed.

Chapter IV is concerned with the "unifying" of the Finnish state and the attempts to establish representative institutions in the counties, provinces and main areas. As early as in the 18th century, when Finland was still part of the Swedish Empire, the first proposals of this kind were introduced. Although many corresponding projects were recommended during Finland's autonomous era under Russian supremacy (1809-1917) as well as during its independence, none of them were fulfilled. There is, however, no common reason for these failures. The Swedish State was so fragile that it could not allow competing local institutions; nor was the idea of representative local institutions very familiàr to the Russian administration (although it did not categorically reject such ideas; in 1864 zemstvo institutions were introduced in the European part of Russia, but not in Finland). Nonetheless, during the last decades of the 19th century and the first half of the 20th century, the main obstacle was

the language and national conflicts. The Finnish consolidation of the state rejected the proposals to introduce representative main area institutions because they threatened to divide the country into a Swedish-speaking and a Finnish-speaking part. During the post-war period the political left has stressed administrative centralism as a means of welfare policy, and have made no proposals for introducing autonomous areas. The newly established main area delegations are, in compliance with their centralistic touch, an idea typically supported by the political left.

The chapter also contains a review of the development of concepts for the governmental field administration in the literature of administrative law. In the 18th and 19th centuries and the first half of the 20th century no explicit problems were recognized, though varying but significant capacity problems and political difficulties existed from time to time. During the post-war period, since the late 1940's, the administrative field arrangements have, however, primarily been defined as a coordination problem because of the excessive administrative fragmentation.

Chapter V deals with the legal position of the contemporary governmental field institutions in Finland. It contains sections on the different law regulation techniques, the terms used in the statues, the internal organization of the the field agencies, the position of the field chiefs and the various forms of decision-making in the field agencies. The terms used in the statues and in the common administrative language almost totally lack internal coherence and cogency. This reflects the ad-hoc character of regulations and new establishments and that the administrative arrangements from time to time have been designed for current and changing needs. New institutions have in a pragmatic way truly been applied to existing structures, but no overall plan has ever been implemented. The consequence is, of course, confusion.

Formally the chiefs of the field agencies have a prominent leading position in organizing the activities of the different field services. In practice, the most important decision-making of the field agencies functions in a way that normally involves the whole leading staff and thus reduces the power of the field chief. In the internal statues for many field agencies there are provisions about leading and working groups and other official staff meetings. Although the final decision from a legal point of view belongs to the field chief, these informal or semi-authorized committees are often the true centre of desicion-making. This also means that there usually is a certain scope for genuine local turn-outs in the decision-making of the different field agencies.

In the part concerning the external relations of the field administration authorities, the relations between the field agencies and their central bodies on the one hand and between the field agencies and their subordinate bodies on the other hand are examined. The central boards (usually "centrala ämbetsverk" but also a few governmental departments) direct and supervise the subordinate field agencies. Formally, their instructive power is considerable and in exceptional cases they can even intervene in the concrete decision-making of the field agencies. Such actions are, however, extremely infrequent. More important for the forming of practical administrative relations between the central boards and the field agencies are informal inquiries, hints and transfers, and administrative branch socialization.

A large series of field agencies and other particular units are subordinated under major field agencies. During the last decade the types as well as the number of such minor field agencies, subordinate branch offices and special units have been multiplied. The position of these varies in a remarkable way. Part of them are fully integrated with the major field agencies, while others stand more or less by themselves. The governmental aim of increasing minor field agencies and merging major field agencies is to gain firmness and power to control; to some extent this policy has even been successful. On the other hand, coordination difficulties have been pulled downwards to the farthest extensions of the administrative mosaic, thus generating new problems.

Several cliental relations of the field agencies are also commented upon. Some of the cliental interests are directly represented in the various delegations, commissions and committees established in connection with the field agencies, especially during the last two decades. These contacts to local and regional client groups and interests are important for the territorial implementation of the services because they influence the decision-making of the field agencies and adapt their activities to the needs and interests of the local élites and power structures. At the same time the local and regional cliental connections contribute actively to the general administrative embroidery.

The question of whether the field agencies are special authorities or whether they are only local divisions of the central boards is then discussed. The conclusion of this part is that though the position can vary from case to case, the general pattern indicates that the field agencies normally act as special and semi-independent authorities. They fulfill the aims of their professional branch, but they are no simple tools for central bodies.

Finally the role of the earlier prefectoral institutions ("länsstyrelsen") as bodies for promoting local coordination is discussed. The consultative commissions of the field authorities in 1953-1988 failed considerably in this respect. Though their failure was recognized already in the 1950's, no better solution was found and the commissions were allowed to continue their modest activities. The main reasons for the coordination failures are, however, that the different field agencies and other local and regional institutions are connected with particular interests and represent different groups of people in the civic society. However in 1986, special main area delegations ("länsdelegationer") were established in five main areas and the organization was extended to all eleven main areas in 1989 (the province of Åland has a special legal position since 1920). As time goes by, these new main area delegations may obtain a new political role.

In chapter VI state unity and administrative disintegration in the world of today are discussed. During the last years the role of the established national state has to some extent declined, while the relative importance of the international and regional political aspects have increased. These trends have some relevance for Finland also, though the role of the Finnish central state will presumably remain active in the foreseeable future. At the same time the Finnish local and field administration is getting closer to the continental situation, since the earlier "simple" structure is to an increasing degree being muddled by new and cliental institutions and organizational modifications.

The administrative fragmentation (which reflects the fragmentation of the civic society) certainly causes political and coordinative problems. Simultaneously, it is also an effective way of excersising political power because all political matters are handled narrowly and disparately, as well as technically and professionally, hierarcally and territorially. The old power principle of "Divide et impera" works as well today as ever. When the political matters of the localities are distributed among a lot of disparate and only loosely connected institutions, the potential political force of the localities are considerably reduced. All kinds of governments usually benefit from this technical power principle, though the certain mix of division of functional and territorial administrative arrangements greatly vary from country to country and from one historical epoche to another.

However, because Finland no longer has its historical obstacles, a reform starting from territorial political poles would be possible. In any case, with the present

social and regional development in Finland, this question will be of continued current interest.

Åbo Akademis förlag — Åbo Academy Press
Kaskisgatan 2 C 14, SF-20700 Åbo, Finland
Distribution: Tidningsbokhandeln, PB 33, SF-21601 Pargas